

# System Analizy Orzeczeń Sądowych – SAOS

---

System powstaje w ramach Programu „Innowacje Społeczne” Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

## Spis treści

Cel i założenia projektu .....	1
Przewidywane efekty społeczne .....	4
Możliwość wykorzystania wyników projektu .....	8
Wartość naukowa projektu .....	9
Innowacyjność rozwiązania .....	10
Wykonawcy: .....	12

## Cel i założenia projektu

Celem jest zwiększenie dostępności informacji o prawie, które „ukryte” są w orzecznictwie sądowym poprzez stworzenie systemu ponownego wykorzystania informacji zawartych w orzeczeniach (*re-use*). Stworzenie takiego systemu jest celem głównym projektu. Dostępność tych informacji jest kluczowa dla całego społeczeństwa, zarówno od strony działalności prawodawczej, analizy działania państwa, jak i stosowania prawa.

Badania pokazują, że społeczeństwo polskie wykazuje niską świadomość prawną<sup>1</sup>. Obywatele nie wiedzą co jest zgodne z przyjętymi normami prawnymi, a co z nimi sprzeczne. Często nie wiedzą nawet, jakie te normy są, gdyż ich wiedza jest kreowana w dużej mierze przez mity i przesady, w oparciu o pośrednie, niskiej jakości źródła poznania prawa, takie jak opinie znajomych, informacje znalezione na forach internetowych, nierzetelne dziennikarstwo.

Brak wiedzy o prawie powoduje też, że pozycja obywateli jest słaba w stosunku do władzy i administracji. Obywatele nie umieją krytycznie ocenić otrzymywanej informacji i w efekcie władze pozbawione są społecznego nadzoru. Jako przykład może służyć tu przypadek Kędzierzyna Koźła,

---

<sup>1</sup> Według badania przeprowadzonego przez CBOS w dniach 8 – 14 września 2011 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N = 1077) stwierdzono, że jedynie 22% Polaków wie, że uprawnione do głosowania korespondencyjnego są osoby niepełnosprawne oraz osoby przebywające poza granicami kraju, i tylko 22% wie, że w Polsce kobiety mają zagwarantowane 35% miejsc na listach wyborczych; Komunikat z badań nr BS/109/2011 „Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym” Warszawa, wrzesień 2011 oraz Opinie i diagnozy 21 „Trudno skorzystać z przysługującego niektórym kategoriom wyborców prawa do głosowania korespondencyjnego lub przez pełnomocnika, jeśli się nie wie o takiej możliwości” CBOS, Warszawa 2011, str. 8.

gdzie Rada Gminy bezpodstawnie doprowadzała do przesunięcia środków na rozwiązywanie problemów alkoholowych do środków wolnych, zastaniając się przy tym opinią prawną, do której nie było wglądu. Dopiero niezależna opinia specjalistów, pozyskana przez lokalnego dziennikarza pozwoliła podważyć te działania<sup>2</sup>.

Często, nawet informacje ze źródeł uznawanych potocznie za bardziej wiarygodne - jak prasa - są fragmentaryczne lub wprowadzają w błąd, co jest trudne do weryfikacji z uwagi na ograniczenia w dostępie do bezpośrednich źródeł, takich jak właśnie orzecznictwo. Wgląd do specjalistycznych opracowań jest często utrudniony (specjalistyczne opracowania istnieją tylko w papierowych czasopismach naukowych oraz w płatnych systemach informacji o prawie, a upowszechnianie ich związane jest z koniecznością pozyskania zgody wydawnictwa i autorów).

Brakuje empirycznej wiedzy dotyczącej zagadnień związanych z interpretowaniem przez sądy istniejących przepisów, bezstronnością, etc. Dostęp do tego typu wiedzy dla każdego obywatela jest ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego.

Z drugiej strony istnieją już grupy aktywnych obywateli, którzy poszukują wiarygodnej informacji prawnej i korzystają z opracowań przygotowanych przez nieliczne organizacje pozarządowe zajmujące się tematem wspomaganiania obywateli w korzystaniu z przysługujących im praw<sup>3</sup>. Z trzymiesięcznych obserwacji forów lokalnych i profesjonalnych, prowadzonej regularnie przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SOWP) wynika, że ludzie szukają rzetelnych informacji prawnych. Dotyczy to zarówno grup zawodowych, jak i społeczności lokalnych, np. fragment z dyskusji na internetowym forum policyjnym<sup>4</sup> lub dyskusja o wykorzystaniu środków z funduszu sołeckiego<sup>5</sup>.

Powszechnie krytykuje się brak merytorycznych ocen skutków proponowanych regulacji prawnych, postulowanie zmian w wyniku subiektywnych ocen politycznych w oparciu o jednostkowe przypadki, wprowadzanie prawa, które następnie nie odnosi zamierzonego skutku. Na przykład nowelizację ustawy o funduszu sołeckim (ostatecznie nieskuteczną) rozpoczęto już w niecałe dwa lata po jej wprowadzeniu<sup>6</sup>. Brakowało wtedy jakichkolwiek zebranych danych o stanie funkcjonowania prawa, a istniejące informacje zebrane zostały przez stojącą na straży wykonywania tej ustawy organizację pozarządową.

Niepełny dostęp do istniejącego orzecznictwa utrudnia też orzekanie samym sądom, zwiększając czas konieczny na ustalenie istniejącego stanu prawnego i powodując ryzyko, że ustalenie to nie będzie w pełni zgodne z rzeczywistością. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest to, że bezpośrednie źródła poznania prawa (takie jak orzecznictwo) nie są wykorzystywane w sposób efektywny i prawidłowy z uwagi na jego niedostępność. Wydobywanie tej wiedzy z orzecznictwa wymaga jednak

---

<sup>2</sup> por. Kamil Nowak, Raport z monitoringu funduszu korkowego w Kędzierzynie-Koźlu, październik 2012

<sup>3</sup> por. Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008, Główny Urząd Statystyczny 2011, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/gs\\_stow\\_fund\\_i\\_sp\\_podm\\_wyz\\_2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/gs_stow_fund_i_sp_podm_wyz_2008.pdf) (dostęp 23.03.2013), str. 148

<sup>4</sup> por. Internetowe Forum Policyjne, dyskusja „Notatniki służbowe”.

<sup>5</sup> por. <http://twojglos.pl/forum/topic/do-ryckich-radnych/page/3/> dostęp 23.03.2013

<sup>6</sup> por. list Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich z dnia 18 lutego 2011 do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie projektu zmian w ustawie o funduszu sołeckim; [http://www.funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/pismo\\_sllgo\\_do\\_sekretarza\\_stanu\\_w\\_mswia\\_pana\\_tomasza\\_siemoniaka\\_tly0.pdf](http://www.funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/pismo_sllgo_do_sekretarza_stanu_w_mswia_pana_tomasza_siemoniaka_tly0.pdf), dostęp 23.03.2013

co najmniej (1) wyszukania orzeczenia dotyczącego przepisów mających zastosowanie do danej sprawy (w tym ustalenia jego wartości na tle innych orzeczeń), (2) wydobycia z orzeczenia informacji istotnych i zrozumienie ich. Obecnie mamy do czynienia z przeszkodami utrudniającymi wystąpienie obu tych warunków.

Istniejące „oficjalne” ośrodki publikowania orzeczeń sądów nie są ze sobą zintegrowane. Oznacza to, że aby odpowiedzieć na pytanie na temat praktyki orzeczniczej w Rzeczypospolitej Polskiej należy przeprowadzić wyszukiwanie w odrębnych bazach danych, względnie zakupić licencje na istniejące, **komercyjne narzędzia** dostępu do informacji o prawie. Oficjalne, dostępne w internecie bezpłatnie bazy **nie są ujednolicone i nie oferują żadnych narzędzi analitycznych**. Dodatkowo, nie są przygotowane w taki sposób, by spełniać **wymagania dostępności dla osób niepełnosprawnych**. Nie istnieje również **standard opisu struktury dokumentu elektronicznego zawierającego orzeczenie sadowe** (z uwzględnieniem rodzaju sądu i postępowania, np. sądownictwo administracyjne, sprawy cywilne, karne, etc.). Technologie udostępniania dokumentów przez poszczególne ośrodki jest mocno zróżnicowany i nie bierze pod uwagę kwestii ponownego wykorzystania dokumentów (przeszukiwanie przez obywateli, automatyczne przetwarzanie, włączanie do produktów i usług rozwijanych przez przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i instytucje państwowe).

Realizacja celu projektu związana jest z problemami badawczymi z zakresu prawa, nauk społecznych i informatyki (wytworzenie narzędzi do przetwarzania i strukturalizowania tekstów prawnych). Problemy badawcze z zakresu prawa dotyczyć będą opisu i analizy struktury orzecznictwa sądowego, wstępnego opisu praktyk związanych z orzecznictwem (określenie typów referencji, opis kategorii metadanych, analiza schematu rekomendacji dotyczących orzecznictwa), analizy prawnej informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Na początkowym etapie realizacji projektu, poruszane problemy badawcze z zakresu nauk społecznych dotyczyć będą przede wszystkim zapotrzebowania na wiedzę prawną wśród obywateli, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, z szczególnym uwzględnieniem grup narażonych na wykluczenie (osoby niepełnosprawne, starsze i bezrobotne), a pośrednio także stanu wiedzy prawnej w społeczeństwie. Dodatkowo w wyniku realizacji projektu powstanie zbiór orzeczeń sądów w postaci umożliwiającej prowadzenie na nim dalszych badań z zakresu socjologii prawa i praktyki funkcjonowania sądów i prawa w Polsce. Problemy badawcze z zakresu informatyki dotyczyć będą przetwarzania orzecznictwa sądowego w języku polskim oraz ekstrakcji informacji uwzględniającej specyfikę tekstów prawnych.

Faktyczna dostępność do wiedzy o prawie jest bardzo istotna dla wielu grup społecznych. Przede wszystkim widoczna jest potrzeba budowy nowych praktyk związanych z transparentnością orzecznictwa sądów i przyswajaniem tej wiedzy przez obywateli. Bez tej wiedzy nie można mówić o świadomości prawnej w społeczeństwie. Zwiększenie dostępności do wiedzy o prawie jest również konieczne do zmniejszenia niepewności związanej z podejmowaniem działalności gospodarczej czy poprawy warunków pracy. W funkcjonowaniu organizacji pozarządowych dostęp do wiedzy o prawie jest kluczowa dla sprawnego funkcjonowania organizacji, a w wielu przypadkach realnego wypełniania misji przez edukację i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (np. działalność typu *watchdog*, *think tank*). Nierówny rozwój społeczeństwa i powstanie grup zagrożonych wykluczeniem (takich jak osoby niepełnosprawne, starsze i bezrobotne) pogłębiany jest przez bariery związane z realnym dostępem do zasobów, w tym przypadku do wiedzy o prawie.

Powszechna dostępność wiedzy o prawie wpłynie pozytywnie na poprawę życia społeczeństwa. Wiedza o prawie jest istotna na różnych poziomach funkcjonowania - od życia prywatnego (np. orzecznictwo dotyczące przyznania opieki nad dziećmi), przez pracę zawodową (np. prawa pracownicze) do zmiany relacji państwo-obywatel (np. możliwość monitorowania pracy samorządów). Dzięki dostępności takiej wiedzy obywatele będą mogli lepiej zrozumieć funkcjonuje jak państwo i lepiej poznać swoje prawa. Dla grup wykluczonych takie narzędzie zapewni dostęp do takiej wiedzy, co w tej chwili jest praktycznie niemożliwy.

Cel projektu zostanie zrealizowany poprzez: (1) integrację i ujednoczenie dostępu do orzeczeń sądów powszechnych, sądów administracyjnych (w tym NSA), Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego, a także poprzez (2) ustrukturyzowanie treści orzeczeń w sposób umożliwiający łatwiejsze wydobycie z nich istotnych informacji o prawie.

Istniejące obecnie oficjalne i bezpłatne systemy mają ograniczenia związane z zakresem udostępnianych danych oraz ubogą warstwą analityczną, która w wielu wypadkach faktycznie uniemożliwia efektywne ich wykorzystanie. Funkcje istniejących systemów sprowadzają się do powiązania orzeczenia z przepisami lub zagadnieniami, których one dotyczą oraz do wskazania miejsca orzeczenia w hierarchii instancyjnej. Obecne systemy, również te komercyjne, nie pozwalają na analizowanie orzeczeń z użyciem metod statystycznych, budowanie wskaźników w oparciu o metadane orzeczeń, ani na wnioskowanie w oparciu o wyniki takich analiz.

**Projekt realizowany będzie w oparciu o zasady otwartości.** Dokumentacja rozwiązań technicznych i formalnych zostanie udostępniona. Sama realizacja projektu wymagać będzie rozwoju współpracy międzysektorowej. Zaangażowanie organizacji pozarządowych i stowarzyszeń wspomogą współpracę międzyregionalną pomiędzy zaangażowanymi organizacjami. Wytworzone narzędzie wykorzystane zostaną do prac analitycznych prowadzonych przez jednostkę naukową, których wyniki skierowane będą do innych podmiotów: obywateli, instytucji państwowych, organizacji pozarządowych. Otwartość rozwiązań i danych umożliwi faktyczne włączenie tych zasobów do sieci innowacji.

## Przewidywane efekty społeczne

Europejska Agenda Cyfrowa<sup>7</sup> sygnalizuje istniejący w krajach Europy problem braku pewności prawnej. Stwierdza m.in., że przepisy są „zbyt skomplikowane”, przepisy unijne są wdrażane „w różny sposób w różnych państwach członkowskich”. Na ten sam problem zwracała uwagę prof. Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich, gdy przedstawiała w Sejmie RP fragment Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 wraz z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela z kwietnia 2012 roku<sup>8</sup>. Stwierdziła Ona m.in., że „Żywiołowość procesu stanowienia prawa powoduje rozchwianie systemowych rozwiązań prawnych, inflację przepisów tworzonych przez wiele ośrodków decyzyjnych oraz brak koordynacji”. W przedstawionej Sejmowi Informacji RPO stwierdziła, że niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi w praktyce do naruszenia zasady równości wobec prawa. Zakomunikowała Sejmowi również, że w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych w 2011

<sup>7</sup> patrz: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska agenda cyfrowa” – COM(2010) 245; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF> dostęp 23.03.2013

<sup>8</sup> patrz: Druk sejmowy nr 385;

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/585400292B37F17BC12579F90032637A/%24File/385.pdf> dostęp 23.03.2013

r. Rzecznik skierowała 7 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. RPO sygnalizowała również rozbieżności w orzecznictwie samego Sądu Najwyższego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych były inspiracją do skierowania przez RPO 3 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeden z problemów, przed którymi stoi Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, to brak narzędzi skutecznego monitorowania rozbieżności orzecznictwa poszczególnych sądów w Rzeczypospolitej Polskiej. Ten sam problem mają również obywatele (niezależnie od tego, czy rozważać będziemy sytuację przedsiębiorców, a więc otoczenie biznesu, aktywność organizacji pozarządowych, czy też niezrzeszonych w takich organizacjach i nie prowadzących działalności gospodarczej obywateli), którzy wszak nie dysponują ani kompetencjami merytorycznymi, ani zasobem organizacyjnym, którym dysponuje Rzecznik Praw Obywatelskich.

W ramach prac prowadzonych w Ministerstwie Gospodarki, resort ten koncentruje się na takich działaniach, jak przegląd i uproszczenie prawa gospodarczego pod kątem wskazania aktów prawnych stwarzających największe bariery w rozwoju przedsiębiorczości, poprawa jakości procesu legislacyjnego (by tworzone prawo odpowiadało na potrzeby społeczno-gospodarcze, a korzyści z jego wprowadzenia dla przedsiębiorstw i konsumentów były większe niż związane z jego wdrożeniem koszty), na wprowadzeniu systemu pomiaru kosztów biurokracji – tzw. obciążeń administracyjnych, których główny ciężar ponoszą przedsiębiorcy. Prace te doprowadziły do przyjęcia rządowego programu „Lepsze regulacje 2015”.

22 stycznia 2013 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu „Lepsze regulacje 2015”<sup>9</sup>. Program zawiera m.in. postanowienia dot. usprawnienia procesu konsultacji społecznych m.in. przez opracowanie narzędzi informacyjno-komunikacyjnych (system konsultacji on-line) oraz utworzenie portalu internetowego dla przedsiębiorców umożliwiającego im udział w pracach nad doskonaleniem regulacji. Zgodnie z tym programem Rząd przewiduje ułatwienie dostępu do przepisów prawnych i orzecznictwa sądów przez m.in. budowę Publicznego Portalu Informacji o Prawie na bazie elektronicznych dzienników urzędowych, udostępnianie aktów prawnych i ich projektów w edytowalnej formie elektronicznej, a także publikowanie orzeczeń sądowych.

Upublicznienie informacji o prawie nie jest równoznaczne z „dostępem”, co jest szczególnie widoczne w przypadku orzecznictwa. Aby uzyskać pozytywny efekt społeczno-gospodarczy związany z udostępnieniem informacji o prawie konieczne jest rozwiązanie problemów związanych z analizą orzeczeń, wydobywaniem z nich „wiedzy”, optymalizacji algorytmów przechowywania i przeszukiwania treści orzeczeń, stworzenie standardu struktury dokumentów zawierających orzecznictwo różnych sądów (dziś różne ośrodki odpowiadają za tworzenie różnych punktów dostępu do poszczególnych rodzajów orzecznictwa). Potrzebne jest również wskazanie najlepszych rozwiązań związanych z dostępnością (ang. *accessibility*) do treści orzeczeń zgodnie z ratyfikowaną przez Prezydenta RP w dniu 6 września 2012 roku, przyjętą w dniu 13 grudnia 2006 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z tą konwencją, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym samodzielne życie i pełne uczestnictwo we wszystkich sferach życia, Państwa-Strony konwencji mają podjąć stosowne kroki celem zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu, na równych zasadach z innymi obywatelami, do środowiska

---

<sup>9</sup> patrz: Informacja na temat podjęcia uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia programu „Lepsze regulacje 2015”, przedłożonej przez ministra gospodarki: <http://premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-programu-lepsze-regulacje-2015-przedlozona.html> dostęp 23.03.2013

fizycznego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej, w tym technologii i systemów komunikacyjnych i informacyjnych, oraz do innych udogodnień i usług oferowanych całemu społeczeństwu, zarówno w środowiskach miejskich, jak i wiejskich. Działania związane z rozpoznawaniem i usuwaniem przeszkód i barier na drodze do dostępności mają dotyczyć m.in. usług informacyjnych, komunikacyjnych i innych, w tym usług elektronicznych. Dodatkowo w Unii Europejskiej trwają też prace dotyczące projektu dyrektywy w sprawie dostępności stron internetowych administracji publicznej<sup>10</sup>. Realizacja projektu pozwoli na pozyskanie wiedzy na temat problemów dostępności w sferze analizy orzecznictwa, a wiedza ta będzie mogła być wykorzystana do wdrażania usług e-government oraz przy tworzeniu usług sektora prywatnego, opartych na zasadach ponownego wykorzystania informacji z sektora publicznego.

Efekty projektu skierowane będą przede wszystkim do **aktywnych mieszkańców wspólnot lokalnych**, którzy chcą wpływać na sposób sprawowania władzy. Obecnie, grupa ta ma bardzo ograniczony dostęp do wiedzy o prawie, co związane jest głównie z rozproszeniem informacji, barierami technicznymi i finansowymi. Dodatkowo, przedstawiciele takich grup nie mają profesjonalnego przygotowania prawnego, a istniejące rozwiązania nie oferują żadnych narzędzi analitycznych, które mogłyby ułatwić przyswajanie wiedzy na temat praktycznego funkcjonowania państwa. Druga grupa docelowa to **organizacje pozarządowe**, w funkcjonowaniu których niezbędne jest stałe monitorowanie prawa i jego zastosowań. Taki monitoring tworzy ogromne koszty, których wiele organizacji pozarządowych nie jest w stanie ponieść. Brak takiej systematycznej wiedzy jest dużą przeszkodą w skutecznym działaniu i rozwoju tych organizacji. Organizacje pozarządowe pełnią też szczególną rolę związaną z pośrednictwem pomiędzy obywatelami a instytucjami państwowymi. Dzięki swoim kompetencjom mogą przekazywać wiedzę z istotnego dla nich zakresu obywatelom. Im lepszą wiedzę o prawie mają te organizacje, tym lepiej działać będą jako pośrednicy w jej przekazywaniu. Drugą grupą pełniącą funkcję pośredniczącą są **zawodowi i obywatelscy dziennikarze**. W tym przypadku wiedza o prawie jest kluczowa dla rzetelnego wykonywania misji związanej z zawodem dziennikarza, a jakość upublicznianych informacji ma bezpośredni wpływ na wyobrażenia obywateli o funkcjonowaniu państwa. Kolejną grupą docelową są osoby niepełnosprawne, które otrzymają produkt dopasowany do ich potrzeb, które obecnie nie mogą być spełnione. Ogranicza to w znacznym stopniu prawo osób niepełnosprawnych do pełnego uczestnictwa w życiu obywatelskim i pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu instytucji państwowych.

Dodatkowo, do grup, które mogą odnieść duże korzyści z realizacji tego projektu zaliczyć należy **organizacje rzecznicze**, borykające się obecnie z brakiem ujednoliconych zbiorów danych dotyczących orzecznictwa sądowego, **organy publiczne** odpowiedzialne za stosowanie prawa (Ministerstwo Sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezesi Sądów), **otoczenie naukowe**, zwłaszcza nauk społecznych i politycznych, którym brakuje wiedzy o prawie w istotnych dla nich kontekstach oraz **otoczenie biznesowe**, zmagające się z niepewnością odnośnie regulacji prawnych i ich zastosowań.

Zaproponowane rozwiązanie optymalnie wpasowuje się w zapotrzebowanie grup docelowych. Po pierwsze, będzie to rozwiązanie nie tworzące barier dostępu (technicznych, finansowych i kompetencyjnych) z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych. Po drugie, dzięki włączeniu narzędzi analitycznych ułatwi korzystanie z wiedzy „ukrytej” w orzeczeniach, również osobom i

---

<sup>10</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of public sector bodies' websites.

grupom, które nie mogą poświęcić na te zadania znacznych środków. Ma to największe znaczenie dla obywateli i organizacji pozarządowych.

Projekt przyczyni się do wzmocnienia powiązań pomiędzy różnymi sektorami, zwłaszcza pomiędzy nauką i organizacjami samorządowymi. W podstawie realizacji projektu leży poprawa komunikacji pomiędzy organami państwa, a obywatelami i organizacjami pozarządowymi. Taka komunikacja jest podstawą przy współpracy, m.in. przy konsultacjach obywatelskich, realnemu współdziałaniu obywateli i państwowych i samorządowych. Efekty projektu zostaną udostępnione w sposób otwarty, co umożliwi jego swobodną kontynuację przy współpracy jednostek naukowych i organów publicznych odpowiedzialnych za stosowania prawa. Pozwoli to na wypracowanie standardów udostępniania orzeczeń prawnych, obowiązujących we wszystkich tych organach. Otwartość ma również znaczenie przy rozwoju projektu przez inne podmioty, w tym konsorcja ośrodków naukowych i biznesu, które będą mogły nabudowywać usługi na otwartym oprogramowaniu i danych. W ramach realizacji projektu duży nacisk położony jest na problematykę dostosowania powstających serwisów do wytycznych *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0*<sup>11</sup>. Wdrożenie efektów projektu do praktyki biznesowej może polegać na tym, że dobry przykład związany z wdrożeniem zasad dostępności w projekcie dotyczącym orzecznictwa wskaże przedsiębiorcom korzyści wynikające z uniwersalnego projektowania usług internetowych, ze szczególnym uwzględnieniem usług tworzonych w ramach *re-use* danych publicznych.

Korzyści wynikające z projektu związane są z uzyskaniem wpływu na jakość procesu stanowienia prawa przez usprawnienie procesu konsultacji społecznych, zwiększenie partycypacji społecznej i jej jakości, przedstawienie narzędzia dziennikarzom (by mogli z niego korzystać w praktyce dziennikarskiej), przedstawienie narzędzia organom państwa (Rzecznik Praw Obywatelskich, jako narzędzie do monitorowania niespójności orzecznictwa).

Bezpośrednie korzyści związane z realizacją projektu to zmiana społeczna związana z zwiększeniem kontroli obywatelskiej, dostępnością wiedzy o prawie, poprawą systemu konsultacji społecznych. Dzięki zaprojektowaniu i wdrożeniu narzędzia do przetwarzania orzeczeń sądowych przez organizacje pozarządowe biorące udział w projekcie, poprawa dysseminacji wiedzy o prawie w różnych środowiskach. W perspektywie krótkoterminowej zwiększone zostanie zaangażowanie określonych grup bezpośrednio związanych z realizacją projektu, lecz dzięki ich zróżnicowanemu doborowi uwzględniającemu jak najszerszą implementację w dużej grupie organizacji. W perspektywie długoterminowej, dostarczenie narzędzie umożliwiającego pozyskanie wiedzy o prawie jest konieczne do zmiany praktyk skutecznego egzekwowania praw (obywateli, przedsiębiorców), funkcjonowania w społeczeństwie obywatelskim, nadzoru nad instytucjami państwowymi i samorządowymi. Lepiej poinformowani obywatele zapewnią lepsze funkcjonowanie tych instytucji. Narzędzia analityczne pozwolą na zwiększenie wiedzy odnośnie całego systemu prawa, społecznych, geograficznych i instytucjonalnych uwarunkowań jego stosowania. Taka wiedza jest korzystna nie tylko dla obywateli, którzy nie będą musieli opierać się na wrywkowych opiniach i fragmentarycznych faktach dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Wiedza ta jest również niezbędna samemu wymiarowi sprawiedliwości i instytucjom bezpośrednio z nim powiązanym (m.in. organy rzecznicze) do analizy zmian i trendów (np. obserwacja linii orzeczniczej, realne informacje na temat długości postępowania i ilości spraw sądowych przypadających na poszczególnych sędziów czy sądy),

---

<sup>11</sup> patrz: Rekomendacja organizacji W3C: <http://www.w3.org/TR/WCAG/>

szybkiego reagowania na pojawiające się błędy i usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

## Możliwość wykorzystania wyników projektu

Obecnie wyróżnić można w Polsce przynajmniej trzy grupy systemów oferujących wiedzę o prawie. Podstawową wadą wszystkich tych grup jest fragmentaryczność zasobów oraz brak narzędzi analitycznych, ułatwiających korzystanie z tej wiedzy. Pierwsza grupa to serwisy oficjalne, takie jak Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, Serwis orzeczeń Sądu Najwyższego, Portal orzeczeń sądów powszechnych oraz Baza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego czy serwisy zawierające prawo miejscowe. Systemy te są ze sobą niepowiązane, pozwalają wyszukiwać informacje tylko w ramach jednego ośrodka i posługują się różnymi standardami w zakresie opisu struktury dokumentów (meta danych). Druga grupa to serwisy i usługi komercyjne. Dostęp do nich jest płatny, co w dużym stopniu utrudnia bądź uniemożliwia korzystanie z tej wiedzy wśród nieprofesjonalistów. Systemy te dysponują własnymi, różnymi i zamkniętymi standardami zbierania i strukturalizacji danych. Standardów tych nie da się wykorzystać w innych rozwiązaniach. Trzecia grupa to bezpłatne serwisy stworzone z myślą o ponownym wykorzystaniu informacji z sektora publicznego (Fundacja ePaństwo i Sejmometr.pl). Co prawda serwisy te porządkują dane z poszczególnych źródeł, ale nie integrują tych zasobów (np. nie identyfikują przywoływanych w uzasadnieniach orzeczeń innych sądów i Trybunału Konstytucyjnego), co ogranicza ich potencjalne wykorzystanie.

Wartością projektowanego rozwiązania będzie możliwość zaproponowania w przyszłości **przygotowanego naukowo standardu**, który będzie mógł być wykorzystywany zarówno przez administrację publiczną i przedsiębiorców, jak i organizacje pozarządowe i obywateli. Chodzi o **standard zarówno w zakresie struktury orzecznictwa, też jak i struktury bazy danych zawierającej zintegrowane orzeczenia z różnych ośrodków**. Administracja publiczna nie posiada takiego standardu, a każdy przedsiębiorca tworzy swoją, zamkniętą strukturę danych (a więc chronioną prawami wyłącznymi, nie udostępnioną publicznie).

Narzędzia i dane udostępnione zostaną na otwartych zasadach, co zwiększy ich potencjał wykorzystania przez otoczenie organizacji pozarządowych i otoczenie biznesowe. Zebrane i przetworzone orzeczenia zostaną udostępnione przez API oraz w specjalnie przygotowanym serwisie.

Przygotowane narzędzia analityczne znajdą zastosowanie głównie jako wsparcie społecznej partycypacji, jak w szczególności w procesie konsultacji publicznych dotyczących projektowanych aktów prawnych oraz w działalności polegającej na społecznym monitoringu działania państwa oraz mediów (aktywność typu *watchdog* i *think tank*). Narzędzia takie będą mogły być wykorzystywane przez obywateli (w tym przedsiębiorców) bezpośrednio, dzięki specjalnie przygotowanemu serwisowi internetowemu. Narzędzie analityczne wspierać będzie również działalność organizacji pozarządowych (w tym związków pracodawców i związków zawodowych pracowników), które będą mogły w łatwy sposób monitorować i analizować zmiany orzecznictwa w interesującej ich dziedzinie, a w przypadku organizacji typu *watchdog* monitorować instytucje państwowe i samorządowe. Systematyczne monitorowanie i analizowanie prawa i sposobów jego wykorzystania jest również kluczowa dla administracji publicznej. W pierwszej kolejności są to oczywiście legislatorzy, ale nie mniej istotne są osoby tworzące poszczególne polityki państwa oraz organy wydające decyzje administracyjnoprawne. Dla otoczenie biznesowego takie narzędzie wpływa na pewność prawa,



zmniejsza ryzyko podejmowania decyzji oraz poprawia możliwość partycypacji w konsultacjach publicznych. Stworzenie narzędzia strukturalizującego orzeczenia pozwoli na włączenie wiedzy o prawie do gałęzi nauki takich jak socjologia, psychologia społeczna (analiza powstawania, wsparcie rozwiązywanie konfliktów), nauki prawne (analiza norm prawnych tworzących procedury cywilne, karne, administracyjnoprawne, postępowania związanego z badaniem konstytucyjności norm prawnych), informatyka (praca nad automatycznym przetwarzaniem tekstów w języku polskim), lingwistyka (np. badanie części korpusu języka polskiego ujawnionego w bazie orzecznictwa, zmiany norm językowych), zarządzanie.

Niezależnie od powyższego - przygotowywane narzędzia będą mogły znaleźć zastosowanie zarówno w procesie tworzenia prawa opartego na dowodach (ang. *evidence base policy*), jak również do przygotowywania oceny skutków regulacji przez projektujących akty prawne - zarówno w celu określenia zapotrzebowania na konkretne działania przeprowadzone przed jego wdrożeniem, jak też dokonując ewaluacji po określonym czasie od wdrożenia przepisów (ang. *ex-ante* i *ex-post evaluation*). Narzędzia analityczne pozwolą też organom kontroli państwowej na realizację ich zadań, co - pośrednio - przyczyni się do poprawy sytuacji prawnej i społecznej obywateli.

### Wartość naukowa projektu

Z punktu widzenia informatyki, wartość naukowa projektu leży przede wszystkim w dostosowaniu metod wydobywania informacji (ang. *information extraction*) oraz wyszukiwania informacji (ang. *information retrieval*) do specyfiki orzeczeń sądowych w języku polskim.

W realizacji zadań wykorzystane zostanie oprogramowanie *Apache Solr* oparte na silniku *Apache Lucene* — wiodące otwarte rozwiązania do indeksowania dużych kolekcji dokumentów. Rozwiązania te zostaną rozbudowane i skonfigurowane tak, aby uwzględniać:

- specyfikę języka polskiego,
- specyfikę tekstów orzeczeń.

W szczególności powstaną specyficzne wtyczki i analizatory do *Apache Lucene*, oparte na skrojonych do potrzeb zbiorach słów, czy wykorzystujące narzędzia do analizy morfologicznej tekstów w języku polskim.

Wartość naukowa projektu dla nauk prawnych i społecznych będzie polegała na stworzeniu i udostępnieniu regularnie aktualizowanego zestawu orzeczeń sądowych wzbogaconego o wydobyte informacje, który będzie mógł podlegać dalszemu przetwarzaniu. Dane te będą doskonałym materiałem (dla każdego zainteresowanego podmiotu) do analiz z zakresu socjologii, socjologii prawa oraz analiz praktyki stosowania prawa w Polsce. Katalog zagadnień, których poruszenie będzie możliwe na bazie zgromadzonego materiału jest bardzo długi. Poniżej podajemy tylko przykładowe wątki i pytania badawcze. Opracowane zostaną prototypy modułów analitycznych związanych z wybranymi zagadnieniami.

Dzięki zebranych danym będzie możliwe poruszenie takich zagadnień jak:

- Rozkłady i trendy ze względu na podstawowe charakterystyki orzeczeń. Obok zgrubnego opisu praktyki stosowania prawa w Polsce, tego typu analizy pozwoliłyby wnioskować na temat typów problemów społecznych często pojawiających się w poszczególnych regionach kraju. Wiedza ta pozwoliłaby m.in. prawodawcom, organom administracji publicznej,

organizacjom pozarządowym czy grupom obywateli, na bardziej racjonalne podejmowanie działań zmierzających do rozwiązywania tychże problemów społecznych. Przykładowe wątki to analizy trendów i regionalnego zróżnicowania ze względu na:

- liczbę spraw poszczególnych typów,
  - rodzaj wydawanych decyzji i wyroków,
  - czas oczekiwania na orzeczenie w sprawach różnych typów.
- Wpływ rodzaju sprawy, cech instytucji wydającej (np. lokalizacja geograficzna, cechy składu sędziowskiego) itp. na rodzaj wydawanej przez sąd decyzji.
  - Wpływ obciążenia sądów oraz indywidualnych sędziów sprawami różnych typów, przełożenia obciążenia na czas oczekiwania na decyzję, zależność od typu sprawy.
  - Jednolitość wykładni prawa dokonywanej przez sądy (rozbieżności orzecznictwa).
  - Identyfikowanie istniejących „linii orzecznictwa”, ich „przełamywanie” (wyławianie orzeczeń, które na gruncie podobnego stanu faktycznego są inne, niż orzeczenia, które pojawiły się wcześniej) oraz pojawianie się nowych linii orzecznictwa.
  - Zaskarżanie decyzji sędziów i skuteczność zaskarżeń w zależności od sędziego i typu sprawy.
  - Struktura sieci cytowań orzeczeń (które orzeczenia są bardzo często cytowane przez inne orzeczenia?) oraz sieć cytowań innych aktów prawnych i innych dokumentów (również o charakterze pozaprawnym).
  - Częstość zgłaszania się do Sądu Najwyższego z pytaniem o rozstrzygnięcia (wykładnię).
  - Statystyki wykorzystywania proponowanych w projekcie baz i narzędzi będzie stanowił dobre źródło informacji na temat zainteresowania społecznego poszczególnymi gałęziami prawa (orzecnictwem w danych gałęziach).
  - Badanie jakości orzeczeń rozumianej jako zakres branych pod uwagę przepisów, uwzględnienie opinii doktryny, zagłębienie się w merytoryczne okoliczności sprawy, brak błędów logicznych w rozumowaniu.

## **Innowacyjność rozwiązania**

Proponowane rozwiązanie jest innowacyjne na kilku płaszczyznach. Składają się na nie innowacyjne rozwiązanie techniczne, tj. narzędzie zautomatyzowanej strukturalizacji tekstów prawnych w języku polskim (orzeczenia), innowacja produktowa, czyli serwis integrujący orzeczenia różnych sądów (dotychczas poszczególne sądy prezentują orzeczenia samodzielnie w różnych niekompatybilnych formatach), umożliwiającą jednocześnie przeszukiwanie orzeczeń z różnych źródeł, a także powiązań między nimi. Serwis będzie również oferował narzędzia analityczne, które ułatwią przetwarzanie wiedzy. Istniejące serwisy nie oferują żadnej z tych opcji.

Najważniejszym aspektem projektu jest jednak społeczny wymiar innowacji. Są to przede wszystkim nowe zachowania społeczne, które staną się możliwe dzięki wytworzonym narzędziom i udostępnionym danym. W tym kontekście bardzo istotne jest zaangażowanie szerokiego grona

organizacji pozarządowych do realizacji projektu (Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich i Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych).

Spektrum innowacyjnych zastosowań efektów projektu jest szerokie. Należy wyróżnić tu działania związane z wytworzeniem i przekazaniem nieosiągalnej przy obecnych narzędziach wiedzy o systemie prawnym, takich jak analiza orzecznictwa poszczególnych sędziów, a także zróżnicowania pomiędzy różnymi sędziami i różnymi sądami, analiza praktyki stosowania prawa oraz częstości występowania określonych spraw lub wyroków, w tym również na potrzeby tworzenia prawa (obecnie w zbyt dużym stopniu odbywa się ono poprzez odwoływanie do konkretnych pojedynczych przypadków zamiast systematycznych analiz), empiryczna analiza procedur prawnych dla określonych rodzajów spraw, tj. analiza tego w jaki sposób sprawy danego typu przechodzą przez system prawny (pomiędzy różnymi instancjami, itp.), zbudowanie podstaw do wytworzenia jednego, otwartego standardu orzeczeń (obecnie brak spójnego, niekomercyjnego standardu, będzie mógł być wykorzystany zarówno w pracach nad rządowym systemem informacji o prawie, ale również przez komercyjnych wydawców istniejących systemów, co umożliwi konwersję informacji z różnych standardów). Druga grupa społecznych innowacji związana jest z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Narzędzia te stworzone zostaną z myślą o aktywnych i zainteresowanych obywatelach, którzy wykorzystają je do zbudowania sobie poglądu na temat polityki prowadzonej przez instytucje publiczne. Do tej pory obywatele sami poszukiwali informacji, co wiązało się z barierą braku czasu i kompetencji. Pozwoli to na zwiększenie skali działania, w których to obywatele są inicjatorami dyskusji o prowadzonej przez rządzących polityce. Obecnie liczba takich inicjatyw jest bardzo niska (SOWP, które regularnie działa na poziomie lokalnym, szacuje, że można znaleźć około dwustu takich inicjatyw na 2500 gmin. Uczestniczący w nich obywatele borykają się z ograniczonym dostępem do wiedzy prawnej i bardzo różnym poziomem kompetencji). Taki system umożliwi też weryfikację przez obywateli i organizacje społeczne pojawiających się w dyskursie politycznym i medialnym tez dotyczących problemów społecznych. Zwiększenie transparentności systemu prawnego umożliwi jego lepsze zrozumienie przez nieprofesjonalistów, a co za tym idzie pozwoli na kształtowanie własnych opinii i przyjęcie aktywnej postawy wobec instytucji państwowych. Transparentność związana jest również z poddaniem rządzących kontroli społecznej. Dzięki wiedzy uzyskanej za pomocą tego systemu obywatele będą mogli w większym stopniu zrozumieć istotę podejmowanych decyzji, a przez to podnieść się poziom rozliczalności (ang. *accountability*) i responsywności (ang. *responsiveness*). Należy zwrócić również uwagę, że system ten będzie pierwszym w Polsce systemem informacji o prawie uwzględniającym wymagania związane z dostępnością dla osób niepełnosprawnych.

Projekt ten umożliwi również wprowadzenie innowacyjnych praktyk zdobywania i przetwarzania informacji o prawie w organizacjach pozarządowych, które obecnie borykają się z brakiem odpowiednich zasobów czasowych i finansowych. Organizacje pozarządowe pełnią kluczową rolę w implementacji takich zmian wśród obywateli, dlatego w dużym stopniu należy skoncentrować się na tym obszarze. Organizacje pozarządowe będą mogły wykorzystać to narzędzie zgodnie ze swoim obszarem działania. W przypadku organizacji typu *watchdog* będzie ono mogło zostać użyte do monitorowania funkcjonowania systemu prawnego, procesów legislacyjnych i działań władzy wykonawczej. Dzięki temu organizacje takie będą mogły stać się partnerami organów administracji publicznej w dyskusji na temat postulowanych rozwiązań prawnych. Zasoby te będą mogły być również wykorzystane do rozwoju kompetencji informacyjnych w procesie edukacji nieformalnej i formalnej.

Realizacja tego projektu umożliwi też zmianę społeczną na poziomie pracy instytucji państwowych. Obok omówionych wyżej standardów orzecznictwa, system ten w połączeniu z innymi informacjami np. systemem informacji przestrzennej stworzy możliwość wykorzystywania uzyskanej wiedzy do diagnozowania problemów społecznych lub innych zjawisk ze względu na występowanie geograficzne. Taki system mógłby również zostać zintegrowany z bazami dotyczącymi poziomu edukacji, służby zdrowia itp. Stworzone narzędzie będą mogły być również powszechnie wykorzystane w działaniach organizacji rzeczniczych polegających na reprezentowaniu interesu publicznego lub interesu poszczególnych grup wobec instytucji publicznych. Obecnie organizacje w przeważającej części świadczą usługi, a bardzo mała ich część stara się wpływać na politykę (3%). Problemem jest też skuteczność. Narzędzie może przyczynić się do wzrostu liczebności działań rzeczniczych i do wzrostu jakości tych działań.

### **Wykonawcy:**

1. Uniwersytet Warszawski, Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego (ICM),
2. Akces Lab Spółdzielnia Socjalna,
3. Sieć Obywatelska Watchdog Polska,
4. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.