

Kierunki transformacji prawa informacji w Polsce

The Directions of Transformation of the Information Law in Poland

Abstract

The paper presents the more important information obligations and the process of improving this right in two stages. First, it describes the four types of such regulations. Secondly, it enumerates innovative normative solutions for improving the quality of information processes and, in some cases, expanding them, based on previous analysis and its own research.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo informacji, kognitywistyka prawnicza, Prawo rejestrowe, obowiązki informacyjne

KEYWORDS: information law, legal cognitive, Registration law, information obligations

JAN OLSZEWSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego, ORCID – 0000-0002-5704-7526, e-mail: jolszewski@ur.edu.pl

1 | Uwagi wstępne

Celem publikacji jest ukazanie kilku obszarów prawa do informacji, które niejako determinują ustrojową realizację Społecznej Gospodarki Rynkowej (dalej SGR) poprzez udostępnienie społeczeństwu dostępu do coraz szerszych informacji¹. Ponadto mogą pozytywnie wpłynąć na szeroko

¹ Bogata literatura odnosząca się do społecznej gospodarki rynkowej wskazuje wprost, iż wszechstronne informowanie społeczeństwa jest niezbędne, aby istniała SGR np. Jan Olszewski, *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element*

rozumiany rozwój gospodarczy. Ostatecznie należy podkreślić, że zapewnienie przez każde państwo łatwego dostępu do różnorodnych informacji związanych z działalnością organów publicznych, ale też odnoszących się do polityki i sfery gospodarczej, jest jednym z filarów demokracji^[2]. Dostępność do informacji publicznych służy także nauce, gdyż obowiązkiem nauki jest dążenie do prawdy, a poprzez nią możliwe jest ustawiczne zmienianie świata^[3] na lepsze. Dlatego też, aby tę prawdę opisać, należy wpierv szeroko pozyskiwać informacje związane z obszarem, które bada nauka; następnie umiejętnie uzewnętrzniać je i skutecznie (czyli komunikatywnie) przekazywać wyniki swoich badań. Innymi słowy ponownie należy opracowywać zróżnicowane formy informacji.

W ramach niniejszej publikacji w pierwszej kolejności nastąpi wyjaśnienie kilku podstawowych pojęć związanych z informacją i komunikacją międzyludzką. Dalej omówione będą cztery grupy obowiązków informacyjnych. W pierwszej grupie sygnalnie ukazane będą klasyczne ustawowe obowiązki informacyjne odnoszące się do przedsiębiorców w zakresie podawania informacji do rejestrów. W ramach tej grupy zakreślane będą także nowe instytucje obowiązkowego wskazywania Beneficjentów Rzeczywistych (dalej: BR). W odróżnieniu od wcześniejszych widoczny jest w nich walor dążenia do prawdy i doskonałości informacyjnej, gdyż bardziej koncentrują się na informacji aktualnej i rzeczywistej i poprzez to bardziej użytecznej oraz o szerokim znaczeniu publicznym.

Druga grupa analiz odnosić się będzie do kilku ciekawszych obowiązków informacyjnych wykonywanych przez organy publiczne; tu także zaznaczone zostaną zmiany jakie zaszły w ostatnich latach. Trzecia grupa to obowiązki ukierunkowane. Do analizy wybrano jedynie obowiązki, jakie spoczywają na przedsiębiorcach, gdy informują konsumentów. Ostatnia grupa to szczególne obowiązki informacyjne dla wybranych branż lub zawodów.

Na bazie wyżej wskazanych opisów, ale także badań literatury opracowane będą dwie grupy wniosków końcowych. W pierwszej kolejności

zwiększania konkurencji (Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2020), 434. W szeregu analizach zaś pośrednio podkreśla się potrzebę wzmacniania konkurencji dla rozwoju SGR np. red. Elżbieta Mączyńska, Piotr Pysz, *Spółeczna gospodarka rynkowa* (Warszawa: PTE-Konrad Adenauer Stiftung, 2019), 375.

² To właśnie informacje umożliwiają realne funkcjonowanie demokracji, gdyż dają przesłanki do *Naukowcy dla społeczeństwa* samodzielnego oceniania otaczającej rzeczywistości.

³ Urząd Miasta Katowice, wywiad z rektorem UŚ prof. dr hab. R. Koziołkiem, *Naukowcy dla społeczeństwa* (Katowice, 2024), 9.

wskazane zostaną postulaty doskonalenia prawa informacji o charakterze ogólnym, w drugiej zaś już bardziej szczegółowe. Autor w ramach obu grup przedstawi kilka postulatów w zakresie dalszego rozszerzania prawa informacji. Przede wszystkim poprzez wprowadzenie nowego typu instytucji informacyjnych (np. sygnalizujących kolizje interesów które to powinny wpłynąć na zmniejszenie manipulacji w obiegu informacjami).

W ramach tych grup wskazane zostaną także obszary nadal niekompletnej realizacji obowiązków informacyjnych przez organa zobowiązane. W tym przypadku pojawią się, elementy korygujące dostrzeżone usterki i zaniedbania regulacyjne. Podstawową metodą badawczą będzie analiza aktów prawnych i literatury przedmiotu. W pewnych miejscach wykorzystane będą doświadczenia autora związane z pracą nad aktami prawa UE w Brukseli w ramach zespołu *join research* przy Komisji UE.

2 | Pojęcie informacji, danych, informacji publicznej

Ustalenie uniwersalnej prawnej definicji informacji jest dość trudne ze względu na to, że istniejące ustawowe pojęcia odnoszą się do bądź określonej dyscypliny bądź mają formę kazuistyczną z niezwykle szerokim zakresem wyliczeń. Dlatego też wskazane jest oparcie się na literaturze⁴, gdzie już istnieje kilka terminów, w których przedstawiono propozycje przyjmujące postać bardziej ogólnej definicji informacji. Na bazie tych źródeł za poprawną informację uznać należy zestaw danych, które mogą zredukować stan niepewności u odbiorcy informacji. Należy jednak zaznaczyć, że poprawna informacja jest tylko wtedy, gdy dane te zapewniają zwierciadlane odbicie treści, które przekazać planował nadawca. Zestawy takich danych nie tylko mogą, ale wręcz powinny się różnić w zależności od odbiorcy (np. formą, językiem, szczegółowością, aspektem wprowadzającym i opisowym, itp.) Różnice wynikać będą z powodu szeregu czynników np. w zależności od poziomu wykształcenia odbiorcy. Najszerzy wykaz takich czynników podaje nowa nauka – kognitywistyka.

Szczególnie w zakresie prawa poprawne przekazywanie danych, tak aby powstał stan czytelnego odbioru informacji, jest bardzo ważne. Przede

⁴ Olszewski, *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element zwiększania konkurencji*, 50-59, 81.

wszystkim zapewnia, że prawo będzie zgodnie z zamysłem prawodawcy realizowane, a to wzmacniać będzie praworządność. Ponadto, poprawnie odebrane informacje zapewniać mogą odbiorcy szereg korzyści. Jest to szczególnie konieczne do poznania przez odbiorcę rozmaitych praw i obowiązków. W ten sposób też zwiększa skalę jego wolności^[5]. Jak wskazują Leszek Kasprzyk i Adam Węgrzecki, wolność człowieka i ludzkości zrodziła się pogłębiania wiedzy o świecie i jego zagrożeniach^[6]. Poznanie nowych informacji daje także możliwość wykorzystania w własnym zakresie podawanych tam procedur, ale także tworzeniu szerszego katalogu innowacji w własnym planowaniu.

Nie jako wtórnym procesem jest tu tworzenie wspólnotowości poprzez niekiedy narzucanie instytucji integrujących. Owocuje to ostatecznie różnie rozwijany procesem uspołeczniania odbiorców informacji.

3 | Obowiązki informacyjne przedsiębiorców i organów publicznych (dalej-OP)

Pierwszy przegląd dotyczyć będzie regulacji odnoszących się do obowiązków informacyjnych związanych z przedsiębiorcami. Przedstawimy tutaj dwa rejestry: Krajowy Rejestr Sądowy (dalej: KRS^[7]) i Centralna Ewidencja działalności gospodarczej (dalej CEIDG^[8]). Pomimo iż CEIDG nosi nazwę ewidencji, to jest także specyficznym rejestrem o znacznie węższym zakresie informacyjnym. W obu tych rejestrach praktycy i teoretycy dostrzegali pewne luki informacyjne. Część z nich została już ograniczona lub wypełniona przez lepszą egzekucję przepisów. Część poprzez nowelizacje uszczelniające. Największe braki uzupełniono w drodze nowych zupełnie

⁵ Leszek Kasprzyk, Adam Węgrzecki, *Wprowadzenie do filozofii* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1974), 107-108.

⁶ Ibidem, 78.

⁷ Krajowy Rejestr Sądowy został utworzony w oparciu o ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 979.

⁸ Na podstawie: t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 236, 1222, a także tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 541, z 2024 r. 1841.

regulacji. Warto w szczególności tu wskazać uchwaloną w 2018 r. ustawę^[9] nakazującą m.in. identyfikację nowego podmiotu, tzw. beneficjentów rzeczywistych, a także szereg prewencyjnych obowiązków informacyjnych.

KRS przeznaczony jest dla rejestracji przedsiębiorców prowadzących we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową, ale jeśli działają w formie spółek prawa handlowego, a także fundacji i stowarzyszeń oraz innych podmiotów, jeśli podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców KRS^[10]. Krajowy Rejestr Sądowy jest scentralizowaną, informatyczną bazą danych składającą się z trzech osobnych rejestrów: rejestru przedsiębiorców; rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej; oraz rejestru dłużników niewypłacalnych^[11] (od 1 grudnia 2021 r.) zastąpionego przez Krajowy Rejestr Zadłużonych^[12].

Należy tu zaznaczyć, że system teleinformatyczny realizujący zadania rejestrowe w ramach Krajowego Rejestru Zadłużonych (dalej: KRZ) przede wszystkim jest jawny, zaś jego prowadzenie wykonuje Minister Sprawiedliwości^[13]. W ramach KRZ ujawnia się dane dotyczące kilku grup podmiotowych tzn.:

- osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, wobec których są lub były prowadzone postępowania restrukturyzacyjne, upadłościowe oraz postępowania w sprawach orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej;
- osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, wobec których była prowadzona egzekucja sądowa lub administracyjna i została ona umorzona z powodu jej bezskuteczności;
- osób fizycznych, wobec których toczy się egzekucja świadczeń alimentacyjnych lub egzekucja należności budżetu państwa powstałych

⁹ Chodzi tu o ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2019 r., poz. 1115, z późn. zm).

¹⁰ Krajowy Rejestr Sądowy został utworzony w oparciu o ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 979.

¹¹ Tu należy zaznaczyć, iż zła konstrukcja tego rejestru spowodowała, iż był on niekompletny. Zaś procedury zgłaszania były czasochłonne i kosztowne.

¹² Ustawa o Krajowym Rejestrze Zadłużonych z dnia 6 grudnia 2018 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 55).

¹³ Krajowy Rejestr Zadłużonych. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/krajowy-rejestr-zadluzonych>. [dostęp: 29.1.2025].

z tytułu świadczeń wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, a które zalegają ze spełnieniem tych świadczeń za okres dłuższy niż 3 miesiące.

Zadaniem Krajowego Rejestru Sądowego jest powszechne udostępnienie szybkiej i niezawodnej informacji o statusie prawnym zarejestrowanego podmiotu (Centralna Informacja KRS), najważniejszych elementach jego sytuacji finansowej oraz sposobie jego reprezentowania. Komisja UE, aby ułatwić odnajdywanie przedsiębiorców w UE, opracowała stosowne regulacje^[14] tworzące system integracji rejestrów przedsiębiorców. Na system ten składają się rejestry handlowe państw członkowskich (w tym polskiego Krajowego Rejestru Sądowego, dalej: KRS), europejska centralna platforma (dalej: platforma) i portal e-Sprawiedliwość (*e-Justice*). Platforma ta integruje rejestry i umożliwia wgląd w niektóre dokumenty^[15]. Powinna ona zapewniać usługi stanowiące interfejs dla portalu *eJustice*, służącego jako europejski elektroniczny punkt dostępu, oraz dla opcjonalnych punktów dostępu utworzonych przez państwa członkowskie.

Druga grupa przedsiębiorców, którzy mają obowiązki informacyjne, to przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, tj. osoby fizyczne oraz wspólnicy spółek cywilnych, którzy podlegają wpisowi do Ewidencji Działalności Gospodarczej (CEIDG) na zasadach określonych w ustawie Prawo przedsiębiorców^[16], a także ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy^[17].

Do podstawowych usterek obu rejestrów (obok wymienionych już wyżej) wskazywano często występującą nieaktualność danych i luki informacyjne. Wynikały one z faktu, że obu rejestrach pominięto szereg informacji istotnych dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Pomimo iż braki odnosiły

¹⁴ Jak wynika to z art. 22 ust. 2 dyrektywy 2017/1132, na system integracji rejestrów przedsiębiorców. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=oj:JOL_2017_169_R_0003. [dostęp: 10.3.2025].

¹⁵ Na mocy art. 4a ustawy o KRS za pośrednictwem systemu integracji rejestrów Centralna Informacja KRS: udostępnia bezpłatnie m.in. – w przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych, spółek komandytowo-akcyjnych, spółek europejskich oraz oddziałów przedsiębiorców zagranicznych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – aktualne informacje albo informację o wykreśleniu tych podmiotów z KRS oraz listę dokumentów, o których mowa w art. 4 ust. 4a ustawy o KRS.

¹⁶ Na podstawie: t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 236, 1222.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 541, z 2024 r., 1841.

się do niejako podstawowych danych (czyli brak było informacji kto rzeczywiście ma decydujący wpływ na dane przedsiębiorstwo, to jednak Polski prawodawca przez całe lata zadawał się fikcją szeregu zapisów).

Stan ten powodował, że w Polskiej przestrzeni informacyjnej nie było szeregu danych także w innych zasobach publicznych. Skutkiem takich luk informacyjnych była mała wiarygodność powyższych rejestrów, która owocowała wzrostem ryzyka dla przedsiębiorców, ale też przewlekłą pracą wielu organów publicznych. W szczególności w zakresie egzekwowania szeregu naruszeń prawa.

Rozszerzenie informowania poprzez Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych (dalej CRBR). CRBR można uznać za wzorcowy przykład urzeczywistniania prawdy w rejestrach. Tu należy jednak zaznaczyć, że podstawową przesłanką utworzenia nowego wyjątkowo wartościowego rejestru (w szczególności pod względem jakości i prawdziwości informacji) były jednak nie krytyczne głosy (np. z praktyki czy literatury), ale potrzeba wdrożenia dyrektywy UE do Polskiego porządku prawnego. To właśnie organa UE dostrzegły, że niewiele z osób publicznych w obrocie gospodarczym w UE ma podstawę do nadzoru nad coraz bardziej rozrastającą się skalą niebezpiecznych transakcji. W ten sposób fikcje o przedsiębiorcach i innych podmiotach zawarte w KRS zostały ograniczone przez Unijne normy kreujące CRBR^[18]. Przede wszystkim dyrektywy UE spowodowały, że w 2018 r. pojawił się kolejny rejestr Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych^[19] (dalej: CRBR). Analizę tej regulacji rozpoczniemy od podania stosownej definicji. Z tego względu, że definicja ta przyjmuje postać wyliczenia, poniżej podajemy wyjęte z niego przykłady. Beneficjentem Rzeczywistym^[20] (dalej: BR) – jest „osoba fizyczna lub osoby fizyczne sprawujące bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad klientem poprzez posiadane

¹⁸ Istniały liczne przesłanki wynikające z prawa UE tworzące presję na polskim prawodawcy do uchwalenia stosownych regulacji w zakresie uzupełniania informacji. Przede wszystkim była to Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 OJ, UE L.141/73z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie parlamentu europejskiego i rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/we oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE.

¹⁹ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2019 r., poz. 1115, z późn. zm.).

²⁰ Pełna definicja beneficjenta rzeczywistego znajduje się w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2019 r., poz. 1115, z późn. zm.).

uprawnienia, które wynikają z okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiające wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez klienta, lub osobę fizyczną lub osoby fizyczne, w imieniu których są nawiązywane stosunki gospodarcze lub przeprowadzana jest transakcja okazjonalna”. W Polsce implementacja celów i norm z dyrektywy nie mogła oprzeć się jedynie na informacjach z tych rejestrów, gdyż były one niekompletne. Dlatego też wprowadzono postanowienia z dyrektywy poprzez nowelizację do ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu^[21].

Warto tu zaznaczyć, iż instytucja BR była dotychczas nieznana prawu polskiemu. Wcześniejsza regulacja^[22] zajmująca się tą problematyką nie przewidywała tego typu rejestrów. Natomiast rozwiązania dotyczące zgłaszania określonego ryzyka (związanego z tzw. praniem brudnych pieniędzy) były mało precyzyjne i dotyczyły także węższej grupy przedsiębiorców. W ten sposób można ocenić obecną regulację jako typowy produkt regulacji uzupełniającej wcześniejsze rejestry. W akcie tym widać, że praktyczne stosowanie szeregu rozwiązań z wcześniejszych rejestrów ukazało olbrzymie luki informacyjne. Ponadto, dostrzeżono ich wadliwość w zakresie powiadamiania prewencyjnego. Taka ocena umożliwiła wprowadzenie kilku zupełnie nowych rozwiązań w miejsce istniejących luk i usterek.

Nowością rozszerzającą zakres informowania skierowaną do większych podmiotów jest obowiązek informowania o różnego rodzaju danych niefinansowych^[23] czy też o zrównoważonym rozwoju CRS. Ich charakterystyczną cechą jest to, iż informacje tam podawane są bardzo zróżnicowane, ale stale rozrastające się. Są to np. informacyjne odnoszące się do tworzenia polityk planów prognoz czy też ukazywania informacji online, np. poprzez prowadzenie i udostępnianie monitoringu.

²¹ Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1115, 1520, 1655, 1798, 2088.

²² Mowa tu o ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2017 r., poz. 1049 oraz z 2018 r. poz. 650).

²³ Ustawa z dnia 6 grudnia o zmianie ustawy o rachunkowości, ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw dnia 6 grudnia 2024 w art. 49 dodano i doprecyzowano nowe obowiązki w zakresie danych niefinansowych.

4 | Obowiązki informacyjne Organów Publicznych i instytucje rozszerzające

Obowiązki informacyjne OP mają najszerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy. Dotyczyć mogą właściwie wszystkich tematów, które są podejmowane w sferze publicznej. Rozpoczynając od tematyki o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym dotyczącym wszelkiej bieżącej działalności poszczególnych organów. Takie zasoby informacji można uzyskiwać dzięki ustawie o dostępie do informacji publicznej^[24]. Ustawa ta stworzyła jednak tylko podstawowe zręby w zakresie udostępniania na wnioski informacji o działalności organów publicznych. Ten akt prawny wylicza m.in. formy informowania. W literaturze^[25] od szeregu lat formy te są analizowane coraz bardziej krytycznie. Uwagi wskazują, że wielość form powoduje pewien chaos komunikacyjny. Ponadto nie zawsze te same formy są wykorzystywane przy jednorodnych informacjach. Grzegorz Sybiga uzasadnia ich dużą ilość faktem, iż ustawa poprzez nadmiar szczegółów kreuje następnie liczne formy, a te tworzą zbyt skomplikowane procedury^[26]. Ze względu na złożoność proceduralną autor ten proponuje^[27] bardziej klasyczne formy, których jednak ustawa nie posiada. Ich obecność przede wszystkim uprości i uporządkuje dostęp do informacji publicznej. Przykładem nieczytelności ustawy jest także jej zbyt częsta błędna interpretacja przez OP, powodująca odmowę udzielania informacji, np. jeśli służyłaby do prywatnych celów^[28]. Takie rozumowanie nie ma oparcia ani w u.d.i.p.,

²⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Dz. U. z 2022 r., poz. 902.

Ustawa o rachunkowości z 2024 w art. 49 w 2024 dodano i doprecyzowano nowe obowiązki w zakresie danych niefinansowych.

²⁵ Grzegorz Sibiga, „Prawne formy działania podmiotów udostępniających, *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7 (2007): 13-15.

²⁶ Ibidem, 13.

²⁷ Ibidem, 13.

²⁸ Taki przykład podnosi literatura np. Małgorzata Kryszkiewicz, „NSA mówi ‘nie’ zawężaniu prawa do wiedzy. Informacja publiczna powinna być dostępna” *Gazeta Prawna*, 27 sierpnia 2024: „Bywa, że organy publiczne, nie chcąc udzielać informacji publicznej, powołują się na kryterium interesu, jaki chce osiągnąć wnioskujący o jej udostępnienie. I jeśli interes ten ma charakter subiektywny, indywidualny, to stwierdzają, że żądana informacja nie jest informacją publiczną i jako taka nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”. W artykule tym także podano konkluzję z orzeczenia NSA, iż OP nie

ani tym bardziej w przepisach konstytucji. Żaden z tych aktów prawnych nie wspomina bowiem o celu, w jakim informacja jest pozyskiwana^[29].

Znaczące uzupełnienie i rozszerzanie zakresu informacji od OP daje jednak kilka innych regulacji. W szczególności zaś ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (ZPPR)^[30].

Nadal niewiele osób w Polsce korzysta z informacji jakie można uzyskać z cyklicznego informowania przez OP różnych szczebli o polityce rozwoju. Informacje zawarte w procesie tworzenia polityki rozwoju mogą w pierwszej kolejności być wykorzystane przez społeczeństwo do modyfikacji tej polityki. Obok tematów o charakterze generalnym w politykach rozwoju są także tematy bardziej wąskie, ale istotne dla całego społeczeństwa, jak informowanie o lokalnym środowisku. Ostatecznie są też obowiązki informacyjne wycinkowe związane z poszczególnymi podmiotami sfery publicznej; począwszy od ministerstw po najmniejsze jednostki na poziomie gminy^[31]. Dokonując przeglądu kilku najważniejszych instytucji pozyskiwania dodatkowych informacji, należy rozpocząć od ustalenia pojęcia polityki rozwoju^[32]. Zgodnie z art. 2. ZPPR przez „politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”^[33]. Jak wynika z tej definicji, zakres informacyjny może być bardzo szeroki. Informacje bardziej nakierowane na określony obszar tematyczny widać w różnego rodzaju politykach branżowych. Zwykle uzewnętrznia się te informacje poprzez udostępnianie

może nie udzielić informacji tylko z tego powodu, że obywatel zamierza ją wykorzystać do prywatnych celów.

²⁹ Por. Mateusz Badowski, „Dostęp do informacji publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Nadużycie prawa” *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 434-435. <https://doi.org/10.36128/prwi.vi38.290>.

³⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 324, 862, 1717.

³¹ Zgodnie z art. 3. Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: Politykę rozwoju prowadzi w szczególności: Rada Ministrów; i samorząd województwa.

³² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 324, 862, 1717.

³³ W ustawie tej przewidziano kilka wyjątków np. są szczególne zasady prowadzenia polityki rozwoju są wobec obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego określa ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 892, 1113, 1688 i 1890).

strategii lub polityki w określonym resorcie Tu wzorcowym przykładem może być polityka energetyczna^[34]. Szeroki zakres informacji uzasadniony jest w polityce energetycznej z powodu rewolucyjnych zmian, jakie są konieczne w związku przechodzeniem na odnawialne źródła energii, a z tym związane olbrzymie koszty rzeczywiste, ale też społeczne. Dlatego też powyższa ustawa w art. 13-15 niezwykle rozbudowuje procesy informacyjno- konsultacyjne^[35].

W zakresie procedury informowania przez OP korzystne zmiany przyniosło także tworzenie systemowych rejestrów^[36], w szczególności zaś opracowanie nowej struktury informacyjnej poprzez System Rejestrów Państwowych (SRP)^[37]. System ten połączył najważniejsze polskie rejestry^[38]. I poprzez to możemy załatwiać sprawy efektywniej^[39]. W tym miejscu należy postulować o dalsze rozszerzanie tego rejestru. Szczególnie korzystnie byłoby włączenie do tego rejestru także baz i rejestrów związanych z poszczególnymi branżami i zawodami. Gdyż są one wyjątkowo rozproszone. Wielu przedsiębiorców jest też nieświadomych tego, iż istnieją liczne bazy informacyjne w zakresie wrażliwych produktów, a nawet

³⁴ Prawo energetyczne Dz.U. z 2024 r., 266.

³⁵ Jan Olszewski, „Komentarz do art. 13: Cel polityki energetycznej”, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. Marzana Czarnecka, Tomasz Ogłódek (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 382-383; Jan Olszewski, „Komentarz do art. 14: Zakres polityki energetycznej”, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii*, 383-386; Jan Olszewski. „Komentarz do art. 15: Zasady polityki energetycznej”, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii*, 386-387.

³⁶ Wcześniej pozytywnym przykładem połączenia rejestrów i stworzenia systemowego rejestru jakim jest Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej (REGON) Każdy podmiot zarejestrowany w CEIDG lub w KRS, dostaje automatycznie numer REGON. Ma on 9 cyfr lub 14 cyfr – w przypadku firm, które mają siedziby w kilku województwach. Przedsiębiorca musi się nim posługiwać na przykład na dokumentach firmowych. Wykorzystuje się go też w różnych rejestrach, w tym przede wszystkim w Krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej, prowadzonym przez Główny Urząd Statystyczny.

³⁷ Ministerstwo Cyfryzacji <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/system-rejestrów-państwowych>

³⁸ Obecnie SRP łączy poniższe rejestry: Rejestr PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych, Rejestr Dokumentów Paszportowych, Rejestr Stanu Cywilnego, Rejestr Danych Kontaktowych, System Odznaczeń Państwowych, Centralny Rejestr Sprze-ciów, Centralny Rejestr Wyborców, Rejestr zastrzegania numerów PESEL.

³⁹ Czyli prościej, a co istotne także mniejszymi formalnościami. W ten sposób można coraz więcej spraw załatwić wirtualnie.

istotnych dla działalności gospodarczej branż i zawodów. Kompleksowy rejestr z przejrzystą strukturą ułatwiłby całość procesów informacyjnych.

5 | Obowiązki informacyjne przedsiębiorców ukierunkowane na konsumentów

Prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się zaś z coraz szerszą skalą specjalnych obowiązków informacyjnych, które kierowane są dla wybranej grupy osób jakim są konsumentów. Wzorcowym przykładem, wprost odnoszącym się do tej grupy, może tu być ustawa o prawach konsumenta^[40]. Wprowadza ona generalne zasady w zakresie minimalnych obowiązków informacyjnych co do sposobu i treści oznaczeń na produktach, ale także w różnego rodzaju pismach. Akt ten początkowo wydawał się kompletny, ale i tu dostrzeżono, że są pewne istotne informacje pomijane. Rozszerzenie informowania najmocniej jest widoczne w nowych obowiązkach dla sprzedawców.

Uzupełnieniem tego aktu jest kilka nowych obowiązków informacyjnych. W szczególności zaś obowiązek sprzedawców w zakresie ustalania źródła pochodzenia produktów. Od 1 stycznia 2025 r. produkty mogą być wystawione na sprzedaż pod warunkiem, że detalista umieści w widocznym miejscu w pobliżu produktu czytelne, szczegółowe informacje dotyczące państwa pochodzenia oraz w stosownych przypadkach, klasy produktu, jego wielkości, odmiany lub typu handlowego w sposób pozwalający uniknąć wprowadzenia konsumenta w błąd^[41].

⁴⁰ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta Dz. U. z 2023 r., poz. 2759, z 2024 r., poz. 1222.

⁴¹ Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2023/2429 z dnia 17 sierpnia 2023 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do norm handlowych dotyczących sektora owoców i warzyw, niektórych przetworów owocowych i warzywnych oraz sektora bananów oraz uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 1666/1999 oraz rozporządzenia wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 i (UE) nr 1333/2011. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2023/2430 z dnia 17 sierpnia 2023 r. ustanawiające przepisy dotyczące kontroli zgodności norm handlowych w odniesieniu do sektora owoców i warzyw, niektórych przetworów owocowych i warzywnych oraz sektora bananów.

Warto zaznaczyć, że produkty szczególnie niebezpieczne poddawane są jeszcze bardziej rozszerzonym obowiązkom informacyjnym np. powinny zawierać także informacje co do przechowania i dostępności (ten rozszerzony zakres informacyjny można nazwać też kwalifikowaną postacią informacyjną).

Na bieżąco wprowadzane są dane do rejestrów prowadzonych przez organy nadzorcze z szeregu kontroli. Szczególnie z tych, gdzie wykryto naruszenia prawa związanego z bezpieczeństwem. Warte uwagi są rejestry^[42] Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej IJHARS), która sprawuje nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie, w tym wywożonych za granicę, oraz nad kontrolą jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wprowadzanych z zagranicy, w tym kontrolę graniczną tych artykułów; oraz dokonuje oceny i wydaje świadectwa w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

6 | Obowiązki informacyjne dla wybranych zawodów

Obok obowiązków informacyjnych o charakterze ogólnym pojawia się coraz więcej obowiązków dla wybranych zawodów^[43]. Przede wszystkim odnoszą się one do osób pełniących funkcje związane z jakąś wrażliwą tematyką^[44]. W przypadku notariuszy, adwokatów radców prawnych aspektem wrażliwym, które uzasadnia obowiązki informacyjne, jest zagrożenie prania brudnych pieniędzy^[45]. Dlatego też przedstawiciele tych zawodów mają obowiązek ustalania różnego rodzaju ryzyka w zakresie transakcji lub innych sytuacji odnoszących się do prania brudnych pieniędzy^[46].

⁴² Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. <https://www.gov.pl/web/ijhars/rejestry>, [dostęp: 10.2.2025].

⁴³ Przykłady podaje min. Anna Golonka, „Zawody zaufania publicznego w świetle obowiązku rejestracji transakcji powiązanych” *Ius Et Administratio*, nr 1 (2005): 119-124.

⁴⁴ Ibidem, 125.

⁴⁵ Liczne przykłady podaje Jan Olszewski, „Ważniejsze obowiązki informacyjne jako działania prewencyjne w sytuacjach podejrzenia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego*, nr 110 (2020): 150-165.

⁴⁶ Liczne przykłady – ibidem: 150-165.

Wyjątkowo dużo osób poddane zostało ostatnio pod nowy obowiązek informacyjny z tzw. ustawy Kamilka^[47] o niekaralności osób mających mieć styczność z dziećmi. Od dnia 15 lutego 2024 r. zmianie ulegają przepisy dotyczące obowiązku przedstawiania przyszłemu pracodawcy lub przyszłemu organizatorowi przed dopuszczeniem osoby do działalności związanej z: wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich lub opieką nad nimi przez przyszłych pracowników lub osoby mające być dopuszczone do ww. działalności zaświadczeń o niekaralności za określone typy przestępstw. Sferą szczególnie wrażliwą na informacje są rynki finansowe. Dlatego od 2014 Komisja Europejska rozbudowuje obowiązki odnoszące się nawet pośrednio do osób związanych z rynkami kapitałowymi. Reguluje to dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2014/65/UE w celu zwiększenia atrakcyjności publicznych rynków kapitałowych w Unii dla przedsiębiorstw i ułatwienia małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do kapitału oraz uchylająca dyrektywę 2001/34/WE^[48], ponadto reguluje to rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych (rozporządzenie MIFID)

Celem tego rozporządzenia jest, obok aktualizacji szeregu wcześniejszych obowiązków informacyjnych, zapewnienie, aby były one jeszcze bardziej przejrzyste, działały jeszcze skuteczniej oraz zapewniały większą ochronę inwestorom. Reguluje ona następujące zagadnienia: podawanie kompletu danych o obrocie do wiadomości publicznej oraz zapewnienie realnie niedyskryminacyjnego dostępu do szeregu rozliczeń i wskaźników. Coraz bardziej detaliczne dane wynikają także z załączników odnoszących się do powyższych aktów^[49] oraz zmieniająca Dyrektywę 2002/92/WE i Dyrektywę 2011/61/UE.

⁴⁷ Zgodnie z art. 21 ust. 3 Ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich ustawodawca wskazuje, że informacja z Krajowego Rejestru Karnego przedkładana będzie w zakresie przestępstw określonych w rozdziale XIX i XXV Kodeksu karnego (w tym przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności), w art. 189a i art. 207 Kodeksu karnego oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r., poz. 1939 oraz z 2022 r., poz. 2600), lub za odpowiadające tym przestępstwom czyny zabronione określone w przepisach prawa obcego.

⁴⁸ (Tekst mający znaczenie dla EOG), {SEC(2022) 760 final} – {SWD(2022) 762 final} – {SWD(2022) 763 final}

⁴⁹ Np. Załącznik I do Dyrektywy 2014/65/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych. Na podstawie

7 | Wnioski końcowe jako postulaty doskonalenia prawa informacji

Analiza powyższych obowiązków informacyjnych dała podstawę do przedstawienia na ich podstawie siedmiu grup wniosków. Dla zapewnienia przejrzystości wnioski zostały opisane od bardziej ogólnych po szczegółowe.

Zapewnienie kognitywności: opracowując nowe obowiązki informacyjne należy wskazywać także aby informacje te zapewniały kognitywność. Informacje te także powinny być użyteczne dla systemów AI. Czyli powinny kreować tzw. inteligencję kognitywistyczną – zdolność systemu do skutecznego rozwiązywania zadanych problemów w sytuacjach nieprzewidywanych i niepewnych. System AI uzyskuje w ten sposób zdolność wykorzystania własnej wiedzy i informacji na sposób podobny do rozumowania ludzkiego. Kognitywistyka podkreśla także duże znaczenie normalizacji w procesie wzmacniania procesów komunikacji międzyludzkiej. Normalizacja dla obowiązków informacyjnych najprościej może to nastąpić poprzez procesy uzgodnień. Następnie potrzebne jest jednak stworzenie centrum zgodności normalizacyjnej w zakresie norm informacyjnych i ich pochodnych. Dalszym etapem byłaby koordynacja komponentów w informacyjnych w aktach prawnych w procesie tworzenia prawa^[50], czy też ustalenie znaczenia siatki pojęciowej związanej z informacjami jako jednolitej dla terminu informacja, dane, wiedza itp. Takie działania są niezbędne, gdyż elementem szczególnie istotnym w naukach prawnych jest opracowanie właściwych struktur prezentowania informacji^[51]. To zaś uzyskuje się poprzez tworzenie *mappingu* powiązań z danym tematem, wykazanie zależności czy też podporządkowania. Ponadto, w ramach struktury należy uwzględnić liczne elementy związane z specyficznymi

art.1 Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2160, z 2024 r. poz. 1597.

⁵⁰ W oparciu o Krzysztof Nyczaj, „Rejestry ochrony zdrowia — podstawa ładu informacyjnego” *Ogólnopolski Przegląd Medyczny*, nr 8 (2009): 54-60; Józef Oleński, *Nowoczesna infrastruktura informacyjna podstawą taniego i przyjaznego państwa obywatelskiego. Program reformy infrastruktury informacyjnej państwa i strategii informatyzacji sektora publicznego* (Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2005).

⁵¹ Problematykę znaczenia struktury informowania podnoszą naukowcy z wielu dziedzin nauki np. ekonomiści czy też osoby związane z tworzeniem informacji turystycznej np. Zygmunt Kruczek, Bartłomiej Walas, *Promocja i informacja turystyczna* (Kraków: Proksenia, 2004), 158-159.

właściwościami tej informacji. W ramach struktury konieczne jest także zapewnienie proporcjonalności tematycznej. Chodzi tu o takie sytuacje, aby informacje odnoszące się do regulacji mających duże znaczenie lub złożoną procedurę były ujmowane gruntownie. Przede wszystkim powinny być prezentowane z natury swojej nieco szczegółowiej, czyli też szerzej. Proces planowania układu strukturalnego informacji obok powiązań powinien uwzględniać poziom wiedzy odbiorców. Tu powszechnie wiadomo, że ważne są aspekty językowe czy też gramatyczne, ale zbyt często pomija się aspekt niekiedy nadmiernego nasycenia informacji specjalistycznymi danymi, obcym słownictwem. Duża gęstość instrukcji zawarta w strukturze informacji prawnej powoduje pomieszanie pojęciowe u odbiorcy, co wpierw zniechęca, a następnie może być też przyczyną dezinformacji. Dlatego uwzględniając powyższe postulaty kognitywistyki, należy upraszczać teksty prawne, gdyż istnienie barier w zrozumieniu norm przez obywateli jest przyczyną powszechnego odrzucania tych norm. W literaturze od wielu lat wskazywano na konieczność stworzenia nowych rozwiązań w tworzeniu prawa. Wpierw podnosi się, aby proces prawa był tworzony nie dla kogoś, ale z tymi dla których jest tworzony^[52]. W poglądach specjalistów kognitywistyki podkreśla się, że wykształciła się bariera oparta na dwu elementach: słownictwa i konstrukcji tekstu prawnego – języku prawniczym. Akty prawne zbyt często są kierowane jedynie do prawników, a nie do obywateli. Jest to podstawowa trudność w rozumieniu prawa^[53]. Ponadto, w procesach tworzenia prawa zupełnie nie uwzględnia się zróżnicowanej percepcji odbiorców.

Częstym problemem, jaki zgłaszają niedoinformowane pojedyncze osoby, a nawet podmioty gospodarcze, jest nie tyle brak informacji, ale problem niskiej komunikatywności szeregu danych i informacji tam podawanych. Pewną receptą są tu różnego rodzaju regulacje nakazujące tworzenie danych uwzględniając prostotę języka. W Polsce w ramach służby cywilnej powstał Zespół ds. promocji prostego języka (działa on już od 2019 r.); jego oddziaływanie powinno być widoczne przede wszystkim w urzędach administracji rządowej. Problem upraszczania aktów prawnych w Europie

⁵² Jarosław Gwizdak, „Urząd krzywienia spraw prostych” *Rzeczpospolita*, 3 marca 2020, s. D1. Autor jest sędzią z roku 2015 i podkreśla fikcyjność wielu instytucji, które mają wspierać osoby wykluczone, starsze. Podkreśla w swoich analizach potrzebę projektowania z zainteresowanymi a nie dla nich.

⁵³ Wojciech Piwowarczyk, Jakub Słupski, „Zanik procesu deszyfracji normy, a jej obowiązywanie w sensie faktycznym” *Rocznik Kognitywistyczny*, t. V (2011): 151-158.

pojawił się już w 1993 r. Wtedy to Rada UE przyjęła wytyczne jakości legislacji, podkreślając, że akty prawne UE powinny być formułowane jasno, prosto i zwięźle, bez żargonu oraz nadmiernie długich zdań. W Polsce w chwili obecnej także wiele obowiązujących regulacji unijnych wprost wymaga użycia prostego języka. Przykładowo RODO (GDPR) nakazuje, by wszelkie informacje kierowane do osób fizycznych (np. polityki prywatności) były przekazywane jasnym i prostym językiem, a w miarę potrzeby również z użyciem elementów wizualnych dla zwiększenia przejrzystości. W Polsce kierownictwo Służby Cywilnej^[54], aby promować powyższe zasady, zaprosiło do współpracy przedstawicieli KPRM, ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich. Pierwszym podstawowym celem było opracowanie Deklaracji prostego języka, następnie tworzenie powszechnego wdrażania^[55] zasad w niej zawartych. Warto jednak zaznaczyć, że pomimo tego, iż szereg instytucji publicznych już podpisało się pod Deklaracją, to tylko w niewielkim stopniu jest to egzekwowane.

Wprowadzenie szerokiego monitoringu regulacji: przegląd regulacji wykazał, iż pierwotnie nieomalże wszystkie omówione wyżej instytucje związane z informowaniem były w pewien sposób niekompletne lub nieprecyzyjne co do zakresu informowania. Pomimo szeregu korekt i nowelizacji akty te powinny nadal powinny być na bieżąco doskonalone w szeregu płaszczyznach. Omawiane instytucje informacyjne należy uszczelniać i uzupełniać o nowe bardziej użyteczne zakresy danych i informacji. Pomimo tego, że w prawie polskim znacząco zwiększa się prawa i obowiązki informacyjne, to jednak proces ten ma wiele normatywnych usterek. W pierwszej kolejności wykonywany jest niejako automatycznie, gdyż państwo polskie nieco bezrefleksyjnie wdraża nowe regulacje wynikające z prawodawstwa UE, które w przeważającej mierze kreuje takie obowiązki. Proces ten nie tworzy spójnego systemu, jest to raczej system katalogów określonych tematycznie norm bez wspólnych instytucji, aksjologii, systemów i interpretacji itp. Stworzono już bardzo liczne obowiązki i prawa informacyjne, ale są one jednak tylko wycinkowe i wyjątkowo teoretyczne prezentowane społeczeństwu. Efekt jest taki, iż świadomość praktycznego z nich skorzystania jest niewielka (poza grupką specjalistów prawników i często tylko danej dyscypliny). Te niezbyt udane struktury są nie tylko

⁵⁴ Oficjalna Strona Służby Cywilnej. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/siec-liderow-prostego-jezyka-w-sluzbie-cywilnej>. [dostęp: 10.3.2025].

⁵⁵ Deklaracja ta jest wdrażana m.in. poprzez popularyzowanie zasad prostej komunikacji.

niekompletne, ale też nie są monitorowane. Brak im jest także stałego procesu weryfikacji i doskonalenia (np. poprzez. tworzenie nowych instytucji blokujących nieuczciwe informowanie; przykładem takiego rozwiązania jest ustawa o nieuczciwych praktykach handlowych czy też ustawa o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej – t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1703; dalej: u.z.n.k.e.). Dlatego powinien być wprowadzony bieżący nadzór w zakresie oceny obowiązkowego monitorowania, np. w zakresie luk podmiotowych i przedmiotowych informowania. Warto także uwzględnić w normach prawnych prawo tworzenia nowych form, jeśli mogą także odnosić się do doskonalenia procesu informowania poprzez konstrukcje pozaprawne^[56]. Takie działania zwykle mają już miejsce, np. w zakresie zarządzania zgodnością^[57] w tematach podstawowej działalności, oddziaływania na organizację struktury wewnętrznej oraz zarządzania procesami monitorowania.

Wprowadzenie obligatoryjnego informowania ostrzegawczego na stronie internetowej: należy postulować, aby OP, ale także niektóre grupy przedsiębiorców, zobowiązać do wpisywania na własne oficjalne strony internetowe nowych danych i informacji. W szczególności wskazany byłby obowiązek umieszczania na oficjalnej stronie internetowej wszelkich zapytań i odpowiedzi, jakie napływają w związku z daną działalnością i kompetencjami. Warto tu zaznaczyć, że podobne obowiązki istnieją już w niektórych spółkach Giełdowych. Biorąc pod uwagę, że w pierwszym okresie nagminnie następować będą braki w zakresie umieszczania ocen krytycznych, postulować należy także wprowadzenie instytucji internetowego sygnalisty w zakresie zgłaszania przez takie osoby wszelkiego typu braków informacyjnych na stronach instytucji publicznych i innych. Ważniejsze i potwierdzone informacje tego typu także powinno umieszczać się na stronach internetowych naruszciciela. Podmioty wcześniej poszkodowane szybciej uzyskałyby informacje o podstawie do wystąpienia o odszkodowanie. Sygnaliści zaś powinni być nagradzani.

Dalsze integracje rejestrów: działaniem poprzedzającym tą grupę wniosków jest opracowanie kilku koncepcji organizacyjno-prawnych

⁵⁶ Opisy oparte na wcześniejszych publikacjach Autora np. Jan Olszewski, „Procedury tworzenia prewencji prawnej poprzez instytucje compliance” *Ius Et Administratio*, nr (2024): 43-58.

⁵⁷ Stan taki ma miejsce w przedsiębiorstwach działających na rynkach międzynarodowych, które stykają się z jakąś z form różnorodności np. kulturową, religijną czy też polityczną. Przykładowe w/w zadania zwykle ukazuje się w układzie kaskadowym. W ten sposób wiąże się je w układy tematyczne i chronograficznie.

tworzących platformę integrującą coraz liczniejsze w Polsce rejestry. Można tu zasugerować tworzenie w pierwszej grupie tematycznej, a następnie w ramach coraz szerszego obszaru sieciowych powiązań. Wskazane jest także ustalanie w normach prawnych całościowej hierarchii rejestrów, ewidencji; rozwój i funkcjonowanie infrastruktury informacyjnej państwa, poprzez wiązanie organizacyjnie rejestrów jednotematycznych w scalone wielofunkcyjne rejestry. Ponadto należy przyjąć założenie, aby wszelkie rejestry publiczne były koordynowane przez centralną administrację rządową w obszarach szczególnie istotnych dla sfery publicznej, ale także i obywateli.

Doskonalenie konstrukcji rejestrów powinno nastąpić poprzez opracowanie zasad i reguł organizacyjnych do tworzenia przejrzystych łatwo czytelnych i zasobnych w informacje dające wiedzę rejestrów. Aby przystąpić do ich opracowywania, konieczne jest otwarcie szerokiej dyskusji, w ramach której nastąpi poszukiwanie zupełnie nowatorskich konstrukcji prezentowania informacji. Przykładem godnym naśladownictwa z obszaru medycyny jest tworzenie map wiązania tematycznego, ale też poszukiwanie aspektów w zakresie różnicowania.

Tworzenie całkowitych klasyfikacji z zdolnością rozdzielnosci rejestrów: klasyfikacje zawarte w rejestrach powinny zapewniać automatycznie całkowitość zbiorów rejestracyjnych; jednocześnie powinny one jednak posiadać zdolność rozdzielania poszczególnych jednostek na dowolne grupy oczekiwane przez odbiorców informacyjnych. Należy tu także przewidywać dalsze tendencje jakie sygnalizuje sfera gospodarcza.

Tworzenie nowych instytucji informacyjnych: instytucji wewnętrznego informowania o charakterze prewencyjnym, ograniczających odpowiedzialność za ewentualne naruszenia, czy piaskownic regulacyjnych do sprawdzania nowych rejestrów.

Na podstawie całości powyższej analiz i literatury^[58] należy zaproponować wprowadzenie do dynamicznie zmieniających się obszarów prawa gospodarczego^[59] obligatoryjny obowiązek stosowania instytucji o charakterze prewencyjnym typu *compliance*. Ze względu na to, że instytucja, jaką jest

⁵⁸ Olszewski, „Procedury tworzenia prewencji prawnej poprzez instytucje *compliance*”.

⁵⁹ *Compliance* szczególnie jest potrzebne jest także dla przedsiębiorców w branżach, w których istnieje duża liczba regulacji, lub tam, gdzie może dochodzić do krzyżowania się obowiązków. Szczególnie obligatoryjne powinno to być *compliance* dla podmiotów, które miały w przeszłości problemy prawne. W zależności od aktualnych zagrożeń lub branży prawodawca mógłby wskazać dla jakich obszarów

compliance, nie jest jeszcze prawnie uregulowana, można także w stosunku do niej zaproponować kilka rozwiązań^[60], przede wszystkim o charakterze organizacyjno-prawnym. *Compliance* powinno także być kreatorem samozwiązana się przedsiębiorców wyższymi standardami. Ostrzeżenia w *compliance* mają w ten sposób charakter prewencyjny nie tylko wobec obowiązującego prawa, ale także różnorodnych i często niedostrzegalnych obyczajów gospodarczych. Przy ich opracowaniu należy zapewnić równe i racjonalne podejście do każdego problemu. Standardem jest także bieżące uzupełnianie i notyfikowanie każdego rodzaju nowych obowiązków. Przykładem tego o charakterze indywidualnym jest obowiązek poddawania się okresowym procedurom specjalistycznej certyfikacji czy akredytacji^[61]; inny przykład to określanie obszarów stałego lub częściowego monitorowania (szczególnie gdy jest ona prawnie nakazana)^[62]. Obok opisów zadaniowych wskazane jest tworzenie tekstów weryfikacji; testy takie w *compliance* opracowuje się indywidualnie dla każdej grupy odbiorców. Normy zadaniowe powinny być do siebie zbliżone, ale uwzględniać mogą jednak specyfikę odnoszącą się do zakresów obowiązków z danego miejsca pracy. Do nowych obowiązków informacyjnych powinno należeć także tworzenie indywidualnej procedury wykrywania ryzyka, a następnie kategoryzacji wszelkiego typu ryzyka i zagrożeń; zgłaszanie takich zagrożeń do organów zewnętrznych należy przewidzieć na różnorodnych zasadach^[63]. *Compliance* ze względu na to, że posiada cechy quasi-legislacyjne, powinna wypełniać luki informacyjne w aspektach wymagających nowej lub dokładniejszej interpretacji. Aby to wykonać, wskazane jest włączanie w ten proces, zdecydowanie w większym zakresie, niezależnych instytutów i uczelni wyższych^[64]. Opracowanie *compliance* dla zamawiającego przedsiębiorcy

prawa i w jakim zakresie wprowadza się obowiązek korzystania z zewnętrznej usługi *compliance*.

⁶⁰ Opisy oparte na wcześniejszych publikacjach Autora np. Olszewski, „Procedury tworzenia prewencji prawnej poprzez instytucje *compliance*”.

⁶¹ Szerzej: Alexander S. Gillis, *Federal Information Security Management Act (FISMA)*. <https://searchsecurity.techtarget.com/definition/Federal-Information-Security-Management-Act>. [dostęp: 11.11.2022].

⁶² Adam Ely, *10 Steps To Ace A FISMA Audit*. <https://searchsecurity.techtarget.com/definition/Federal-Information-Security-Management-Act>. [dostęp: 24.9.2022].

⁶³ Np. oficjalnych jak i nieoficjalnych. (np. opracowanie procedury raportowania dla sygnalistów uwzględniającej strukturę organizacyjną, powiązania formalne i nieformalne).

⁶⁴ Instytucje te następnie nadzorowałyby wdrażanie zapisów z *compliance*.

wykonywałyby uczelnie wyższe lub instytuty na warunkach komercyjnego świadczenia usług^[65]. W ten sposób znacząco wzrosłaby komercjalizacja działalności uczelni wyższych^[66]. Należy tu zaznaczyć, że uczelnie miałyby po sporządzeniu raportu także inne obowiązki^[67], np. odnoszące się do monitorowania przedsiębiorcy w zakresie wypełniania wskazań z *compliance*, a co się z tym wiąże także aktualizowania ich. Korzyścią dla pracowników uczelni byłby bieżący dostęp do wiedzy praktycznej, zaś dla podmiotów korzystających usługi na najwyższym poziomie w zakresie dostępu do ostrzeżeń wynikających z realnej wiedzy o prawie i otoczeniu gospodarczym. Korzyścią zaś dla państwa byłby bezkosztowy dla budżetu wyższy poziom przestrzegania prawa i generalnie wyższy poziom uczciwej konkurencji. Uzasadnieniem do takiego wprowadzenia obowiązku kontrolno-nadzorczego poprzez *compliance* powinno jednak być ograniczone jedynie do poważnych sytuacji^[68].

Drugim przykładem nowej formy informowania, która jest nadal na etapie dyskusji, jest instytucja *no fault*. Jest ona szczególnie przydatna, gdy w obecnych obowiązkach informacyjnych pojawia się kolizja prawa o obowiązkach informacyjnych z prawem poufności. Jeżeli taki stan istnieje, należy opracować od podstaw (dla każdej branży inaczej) nowe instytucje wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności, gdyż ograniczając stan zagrożenia dla zgłaszających, można uzyskać znacząco istotne dla nauki dane. Takim wzorcowym przykładem jest nowa koncepcja przełamująca obawy szeregu lekarzy w zakresie informowania o zdarzeniach i zagrożeniach medycznych, tzw. raportowanie zagrożeń – lekarze bez winy (*no fault*).

⁶⁵ Proponujemy, aby przykładem USA koszt obligatoryjnego wykonania *compliance* ponosił przedsiębiorca korzystający z takich opracowań. W ramach usługi mieściłby się także proces kilkuletniego monitorowania wykonywania zapisów z *compliance*.

⁶⁶ Powszechnie wiadomo, iż komercjalizacja wiedzy na uczelniach w Polsce jest wyjątkowo niska co obniża ocenę polskich uczelni w szeregu rankingach, gdzie ocenia się min. ich zdolności w komercjalizacji wiedzy. Dodatkową zaletą takiej komercjalizacji byłaby styczność z praktyką przez pracowników i studentów.

⁶⁷ Wskazane byłoby także zobligowanie każdego potwierdzającego zgodność do pełnej odpowiedzialności (oczywiście solidarnie wraz z zamawiającym raport o zgodności wprowadzonego produktu z prawem).

⁶⁸ Opisy oparte na wcześniejszych publikacjach Autora np. Olszewski, Olszewski, „Procedury tworzenia prewencji prawnej poprzez instytucje *compliance*”.

Trzecia nowa instytucja mogąca wspierać procesy informacyjne to piaskownica regulacyjna^[69] dla nowych regulacji związanych z obowiązkami informacyjnymi np. rejestrów. Reguluje tę instytucję Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady^[70] (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany szeregu rozporządzeń^[71] (dalej AI Act). Warto tu podkreślić, że Art. 57 AI Act nakłada na państwa członkowskie obowiązek, by ich właściwe organy ustanowiły na poziomie krajowym przynajmniej jedną piaskownicę regulacyjną w zakresie AI, która musi zostać uruchomiona do dnia 2 sierpnia 2026 r. Dlatego też warto wykorzystać ten moment także do doskonalenia prawa informacji. W tej sytuacji pożądane jest wprowadzenie centralnej piaskownicy regulacyjnej^[72] do monitoringu stanu prawa informacyjnego lub gdy będą tworzone nowe obowiązki informacyjne. Równocześnie możliwe byłoby testowanie przynajmniej kilku ustaw tworzących nowe rejestry, czy też obowiązki informacyjne. Inicjatorem mogą tu być instytucje centralne, ale także postulować należy, aby taką inicjatywę podjęły uczelnie wyższe (np. w ramach grantu specjalistycznego).

Bibliografia

Badowski Mateusz, „Dostęp do informacji publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Nadużycie prawa” *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 430-443. <https://doi.org/10.36128/priw.vi38.290>.

⁶⁹ Piaskownica regulacyjna to konstrukcja prawna, umożliwiająca podmiotom gospodarczym działanie w bezpiecznym środowisku testowym w celu eksperymentowania z danym projektem lub usługą na złagodzonych zasadach. Taki mechanizm jest stosowany w branży energetycznej w wielu krajach, np. w Wielkiej Brytanii i Holandii. <https://www.gov.pl/web/klimat/piaskownice-regulacyjne--rozwiązania-przyjazne-innowacjom-w-energetyce>.

⁷⁰ PE/24/2024/REV/1Dz.U. L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>

⁷¹ Np. nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828.

⁷² Szerzej o procedurach tworzenia piaskownic regulacyjnych, Jan Olszewski, „Wybrane problemy prawa Piaskownic Regulacyjnych we wspieraniu działalności gospodarczej” *Prawo i Więź*, nr 5 (2024).

- Ely Adam, *10 Steps To Ace A FISMA Audit*. <https://searchsecurity.techtarget.com/definition/Federal-Information-Security-Management-Act>.
- Gillis Alexander S., *Federal Information Security Management Act (FISMA)*. <https://searchsecurity.techtarget.com/definition/Federal-Information-Security-Management-Act>.
- Golonka Anna, „Zawody zaufania publicznego w świetle obowiązku rejestracji transakcji powiązanych” *Ius Et Administratio*, z. nr 1 (2005):
- Gwizdak Jarosław, „Urząd krzywienia spraw prostych” *Rzeczpospolita*, 3 marca 2020, D1.
- Kasprzyk Leszek, Adam Węgrzecki, *Wprowadzenie do filozofii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1974.
- Kruczek Zygmunt, Bartłomiej Walas, *Promocja i informacja turystyczna*, Kraków: Proksenia, 2004.
- Kryszkiewicz Małgorzata, „NSA mówi ‘nie’ zawężaniu prawa do wiedzy. Informacja publiczna powinna być dostępna” *Gazeta Prawna*, 27 sierpnia 2024.
- Mączyńska Elżbieta, Piotr Pysz, *Spółeczna gospodarka rynkowa*. Warszawa: PTE-Konrad Adenauer Stiftung, 2019.
- Nyczaj Krzysztof, „Rejestry ochrony zdrowia — podstawa ładu informacyjnego” *Ogólnopolski Przegląd Medyczny*, nr 8 (2009): 54-60.
- Olszewski Jan, „Procedury tworzenia prewencji prawnej poprzez instytucje compliance” *Ius Et Administratio*, nr 1 (2024): 43-58.
- Olszewski Jan, „Ważniejsze obowiązki informacyjne jako działania prewencyjne w sytuacjach podejrzenia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego*, nr 110 (2020): 150-165.
- Olszewski Jan, „Wybrane problemy prawa Piaskownic Regulacyjnych we wspieraniu działalności gospodarczej” *Prawo i Więź*, nr 5 (2024): 383-398.
- Olszewski Jan, *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element zwiększania konkurencji*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2020.
- Piowarczyk Wojciech, Jakub Słupski, „Zanik procesu deszyfracji normy, a jej obowiązywanie w sensie faktycznym” *Rocznik Kognitywistyczny*, t. V (2011): 151-158.
- Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. Marzana Czarnecka, Tomasz Ogłódek. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Sibiga Grzegorz, „Prawne formy działania podmiotów udostępniających” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7 (2007): 12-29.



