

**Maciej Berek<sup>1</sup>**

## **Normatywne podstawy elektronicznej promulgacji prawa – refleksje na 5-lecie wdrożenia elektronicznych dzienników urzędowych**

**Słowa kluczowe:** publikacja prawa, dostęp do prawa, dzienniki urzędowe, elektroniczna publikacja

**Keywords:** publication of law, access to law, official journal, electronic (digital) publication

### **Streszczenie**

Od 2012 r. wszystkie dzienniki urzędowe są w Polsce wydawane wyłącznie elektronicznie, w takiej też postaci kierowane są akty prawne do ogłoszenia. Artykuł prezentuje historię zmian legislacyjnych, które stanowiły podstawę prawną dla tej wdrażanej stopniowo reformy. Przedstawiona została polemika z krytycznymi opiniami, które towarzyszyły projektowi stosownej nowelizacji ustawowej. Analizowane są praktyczne skutki wdrożonej reformy – z punktu widzenia powszechnego dostępu do prawa, a także jej ściśle prawne konsekwencje związane m. in. z autentycznością i wiarygodnością ogłaszanego tekstu prawnego.

### **Summary**

#### **Legal basis of the electronic publication of law – reflections on the 5th anniversary of the electronic official journal**

Since 2012 all Polish official journals have been published only in electronic (digital) version which means that all published acts must be prepared and signed in electronic (di-

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorem nauk prawnych, radcą prawnym. Jest zatrudniony jako doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli. E-mail: maciej\_berek@wp.pl.

gital) way as well. The article presents the history of law amendments which are legal basis of the adopted reform. During parliamentary procedure on the bill regarding the reform some critical opinions were presented. Author of the article argues with these opinions. Results of implemented reform are analysed in the article – practical aspects but first of all legal ones related with a right to access to law and authenticity and credibility of the published legal acts.



## I.

Jednym z fundamentów demokratycznego systemu prawnego jest zasada, zgodnie z którą należyte ogłoszenie prawa jest warunkiem jego obowiązywania, Zasada ta ukształtowana wieki temu<sup>2</sup> i wyrażona w paremii *lex non obligat nisi promulgata* [ustawa nie obowiązuje bez jej ogłoszenia] znajduje swoje współczesne odzwierciedlenie w art. 88 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie<sup>3</sup>. Zapewnienie powszechnego i równego dostępu do treści prawa jest obowiązkiem demokratycznego państwa prawnego i warunkuje wejście w życie aktu prawnego<sup>4</sup>, a w konsekwencji także możliwość wywiązywania się z nałożonego w art. 83 Konstytucji obowiązku przestrzegania prawa (a raczej warunkuje możliwość skutecznego nałożenia takiego obowiązku)<sup>5</sup>. Konstytucja w art. 88 ust. 2 odsyła do ustawy, która określić ma zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych. Aktem o podstawowym znaczeniu dla promulgacji prawa<sup>6</sup> jest

---

<sup>2</sup> O tym, że świadomość szczególnego znaczenia jawności prawa istniała już od starożytności pisze np. G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 13–16 i nast.

<sup>3</sup> Ze względu na ramy tekstu, poza zakresem rozważań pozostawiono kwestię publikowania umów międzynarodowych.

<sup>4</sup> S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 5, s. 11, 18.

<sup>5</sup> Zob.: K. Działocha, *komentarz do art. 83 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003 oraz G. Wierczyński, op. cit., s. 30–32.

<sup>6</sup> Przedmiotem niniejszego tekstu jest wydawanie dzienników urzędowych, więc jedynie na marginesie odnotować należy istniejące w doktrynie różnice co do znaczeń poszczególnych

ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>7</sup> (nazywana dalej ustawą o ogłaszaniu). W 2011 r. dokonano istotnej nowelizacji ustawy o ogłaszaniu, wprowadzając w Polsce jako obowiązującą i wyłączną elektroniczną postać dzienników urzędowych. Pięć lat obowiązywania tej fundamentalnej zmiany dotyczącej zarówno warunków prawnych, jak i faktycznych ogłaszania prawa stanowi przyczynek do analizy dokonanej reformy. Przedmiotem refleksji uczynić należy nie tylko praktyczne skutki wprowadzonych zmian dla adresatów prawa, ale przede wszystkim zagadnienie autentyczności oraz wiarygodności elektronicznie publikowanych aktów prawnych, a tym samym spełnianie konstytucyjnego wymogu publikacji prawa.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ogłaszaniu, Prezes Rady Ministrów wydaje Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (nazywany dalej Dziennikiem Ustaw) oraz Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski (nazywany dalej Monitorem Polskim) przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji, które może zlecić wyspecjalizowanym podmiotom niektóre czynności związane z wydawaniem tych dzienników w postaci elektronicznej<sup>8</sup>. Zgodnie natomiast odpowiednio z art. 22 ust. 1 oraz

---

terminów. Dla większości przedstawicieli doktryny reprezentatywny jest pogląd, zgodnie z którym ogłaszanie aktu normatywnego jest czynnością konwencjonalną, polegającą na podaniu tego aktu do wiadomości w obowiązującej formie (w dzienniku urzędowym) – por. S. Wronkowska, op. cit., s. 10–11; podobnie M. Wiącek, *komentarz do art. 88 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 93; a także K. Działocha, *komentarz do art. 88 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999. Odnotować jednak należy także głosy rozróżniające znaczeń pojęć „ogłoszenie aktu prawnego” (czynność prawna powołanego do tego organu państwa przez którą organ ten podaje do wiadomości publicznej informację o fakcie ustanowienia danych przepisów oraz informację o treści tego aktu normatywnego) i „promulgacja” (urzędowa czynność prawna powołanego do tego organu państwa, przez którą organ ten stwierdza ważność danego aktu i w wyniku takiego stwierdzenia kieruje dany akt do ogłoszenia) – piszą o tym W.R. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 116–117.

<sup>7</sup> Dz.U. 2016, poz. 296.

<sup>8</sup> O zmiennej w czasie roli odgrywanej w wydawaniu dzienników urzędowych przez RCL – zob. M. Berek, *Ewolucja funkcji i zadań Rządowego Centrum Legislacji w latach 2000–2015*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 25–27.

art. 23 tej ustawy, ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych wydają właściwe dla nich dzienniki urzędowe, a wojewodowie wojewódzkie dzienniki urzędowe. Z racji typów publikowanych aktów prawnych podstawowe znaczenie ma oczywiście Dziennik Ustaw, ale omawiane zmiany dotyczyły jednolicie wszystkich wskazanych dzienników.

## II.

Dzienniki urzędowe, zgodnie z wieloletnią tradycją wydawane były w postaci papierowej, w takiej też postaci kierowane były do wydawców tych dzienników akty podlegające ogłoszeniu. Pierwsza istotna zmiana podstaw prawnych promulgacji prawa dokonana została ustawą z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>9</sup>. Nowelizacją tą wprowadzono do art. 15 ustawy o ogłaszaniu zasadę, że wraz z kierowanym do organu wydającego dziennik wnioskiem o ogłoszenie aktu oraz oryginałem tego aktu, należy skierować także akt w formie dokumentu elektronicznego. Dokument elektroniczny miał zawierać w swojej treści poświadczenie zgodności z oryginałem oraz być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym organu, który podpisał ten akt, znakowanym czasem w rozumieniu przepisów ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>10</sup>. Tą samą nowelizacją dodano do ustawy o ogłaszaniu nowy przepis art. 20a ust. 1, zgodnie z którym dzienniki urzędowe oraz ogłoszone w nich akty normatywne miał być wydawane również w formie elektronicznej. Co ciekawe, brzmienie ówczesnych przepisów (art. 20a ust. 3 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu) wskazuje na intencję odpłatnego udostępniania dzienników urzędowych w formie elektronicznej. Do dzienników wydawanych w tej formie miał być odpowiednio stosowany przepis nakazujący organowi wydającemu dziennik ustalenie „ceny egzemplarza oraz warunków wydawania, rozpowszechniania i prenumeraty dziennika, tak aby dziennik urzędowy mógł być powszechnie dostępny”. Omawiane zmiany pierwotnie miały wejść życie 21

<sup>9</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 64, poz. 565.

<sup>10</sup> W ówczesnie obowiązującym brzmieniu: Dz.U. Nr 130, poz. 1450, ze zm.

kwietnia 2006 r.<sup>11</sup>, jednak termin ten uległ zmianie na 1 lipca 2006 r.<sup>12</sup>, a następnie na 2 maja 2008 r.<sup>13</sup>

Ostatnia ze wskazanych zmian daty związana była z pracami, które podjęto w Rządowym Centrum Legislacji po ukonstytuowaniu się rządu D. Tuska<sup>14</sup>, a które zmierzały do faktycznego wdrożenia elektronicznych dzienników urzędowych oraz uporządkowania związanych z tym przepisów. W maju 2008 r. na stronach internetowych RCL udostępniono po raz pierwszy elektroniczną wersję dzienników wydawanych w wersji papierowej. Ze względu na skalę zastanych opóźnień, zdecydowano się na możliwie najprostsze rozwiązania technologiczne o bardzo ograniczonych funkcjonalnościach. Prowadzone jednocześnie prace legislacyjne skutkowały doprecyzowaniem podstaw prawnych dokonaniem kolejną nowelizacją ustawy o ogłaszaniu<sup>15</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. W tej nowelizacji uregulowano sposób kierowania do ogłoszenia aktów wydawanych przez organy kolegialne (np. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, uchwały Państwowej Komisji Wyborczej). W przypadku aktów wydawanych przez organy kolegialne nie było uzasadnienia dla stosowania dotychczasowej normy nakazującej złożenie pod elektroniczną wersją aktu podpisu (poświadczenia) przez wszystkich członków organu, który wydał oryginalny akt (którzy podpisali się pod wersją papierową). Z tego względu w nowelizacji wskazano, że w takich przypadkach poświadczenie zgodności z oryginałem obejmuje oznaczenie organu oraz imiona i nazwiska członków składu orzekającego, który wydał i podpisał orzeczenie,

---

<sup>11</sup> Zob. art. 64 pkt 4 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

<sup>12</sup> Dokonanej przez art. 6 ustawy z 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 73, poz. 501), ale termin ten wynikał także z treści art. 1 pkt 2 specyficznie sformułowanej ustawy o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 267, poz. 2253).

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 1 ustawy z 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz ustawy o podpisie elektronicznym (Dz.U. Nr 145, poz. 1050), „do dnia 1 maja 2008 r. nie stosuje się” wskazanych tam przepisów ustawy o ogłaszaniu.

<sup>14</sup> Powołanie Rady Ministrów przez Prezydenta miało miejsce 16 listopada 2007 r., a udzielenie przez Sejm wotum zaufania 24 listopada 2007 r.

<sup>15</sup> Ustawą z 10 września 2009 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 190, poz. 1473).

a dokument elektroniczny opatruje się bezpiecznym podpisem elektronicznym osoby upoważnionej do sporządzenia odpisu orzeczenia (czyli np. sekretarza posiedzenia).

Dopiero w tej nowelizacji określono także zasady nadawania tzw. wizy na aktach kierowanych do ogłoszenia w formie dokumentu elektronicznego. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu, organ wydający dziennik urzędowy kieruje do ogłoszenia akt normatywny lub odpis orzeczenia, zamieszczając wizę na tym akcie lub odpisie orzeczenia. W przypadku dzienników urzędowych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów, upoważnienie do nadawania wizen z reguły posiadają prezes i wiceprezesi RCL. W czasie, gdy akty przedstawiane były do ogłoszenia w postaci papierowej, zamieszczenie wizen polegało na umieszczeniu na kierowanym do ogłoszenia akcie odpowiedniej pieczęci oraz złożeniu podpisu przez upoważnioną osobę. W omawianej nowelizacji wskazano, że w przypadku aktów kierowanych do ogłoszenia w formie dokumentu elektronicznego, wiza stanowi odrębny dokument elektroniczny opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym organu wydającego dziennik urzędowy (w praktyce osoby upoważnionej przez ten organ).

Tą samą nowelizacją uchylono nakaz odpowiedniego stosowania do dzienników w formie elektronicznej przepisu o określaniu „ceny egzemplarza” dziennika, w to miejsce wprowadzając regułę powszechnego dostępu do dzienników urzędowych w postaci elektronicznej. Do ustawy o ogłaszaniu wprowadzony został przepis art. 28b, który stworzył formalne umocowanie dla realizowanych przez RCL działań, zgodnie z tym przepisem na stronach internetowych RCL mają być udostępniane nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego Dziennik Ustaw, Monitor Polski oraz zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne. Przewidziano też możliwość udostępniania dzienników i opublikowanych w nich aktów za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub informatycznych nośników danych, stosownie do wniosku zainteresowanego podmiotu, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>16</sup>. Dotychczasowy przepis art. 26 ustawy o ogłaszaniu nakładał na urzędy terenowych organów administracji rządowej oraz na urzędy organów samorządu terytorialnego obowiązek nieodpłatnego udostępniania zbiorów Dzienni-

---

<sup>16</sup> Dz.U. 2015, poz. 2058, ze zm.

ka Ustaw i Monitora Polskiego do powszechnego wglądu w miejscach do tego przeznaczonych w siedzibach i w godzinach pracy urzędów). Przepis ten uzupełniono o nakaz udostępniania tychże dzienników:

- do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych tych urzędów,
- w formie elektronicznej, do powszechnego wglądu w godzinach pracy tych urzędów, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Od 1 stycznia 2010 r. formalnie zapewniony więc został powszechny i nieodpłatny dostęp do elektronicznych dzienników urzędowych. Dzienniki, których wydawcą jest Prezes Rady Ministrów, udostępniane były już wówczas na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji, w urzędach gmin natomiast realizowano tę dyspozycję ustawową przez zamieszczenie w systemach informatycznych tych urzędów odpowiednich odesłań do strony internetowej RCL. Podkreślić należy, że w tym okresie dzienniki elektroniczne wydawane i udostępniane były „równolegle” do tradycyjnych dzienników w postaci papierowej.

Kolejnym etapem kształtowania podstaw prawnych do pełnej elektronicznej publikacji prawa była zmiana wprowadzona do ustawy o ogłaszaniu 1 lipca 2011 r.<sup>17</sup> Jej istotą było wskazanie, że podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym. Oryginalnym aktem normatywnym wydawanym lub podpisywanym przez właściwy organ oraz kierowanym do publikacji stał się tym samym akt wydawany w formie elektronicznej. W praktyce oznaczało to, że np. minister wydający rozporządzenie, czy Prezydent składający podpis pod ustawą dokonują tego wyłącznie w formie elektronicznej<sup>18</sup>. Rezygnacja z wydawania aktu także w wersji papierowej oznaczała, że jedynym faktycznie nowym elementem w tak ukształtowanej procedurze jest samo złożenie podpisu elektronicz-

---

<sup>17</sup> Wprowadzona ustawą z 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 117, poz. 676), która wchodziła w życie 1 stycznia 2012 r., ale część jej przepisów 1 lipca 2011 r.

<sup>18</sup> Co oznacza także, odbywające się od czasu do czasu „uroczyste podpisanie” ustawy przez Prezydenta, z reguły w obecności mediów, a polegające na złożeniu tradycyjnego podpisu pod wydrukowanym dokumentem, nie ma znaczenia prawnego.

nego. Od wielu przecież już lat przygotowywanie projektu aktu normatywnego odbywa się przy użyciu komputera i programu tzw. edytora tekstu (czyli dokonywane jest w wersji elektronicznej). Wydawanie aktu w wersji papierowej oznaczało konieczność wydrukowania projektu przygotowanego elektronicznie, wyłącznie po to, aby na akcie został złożony odręczny podpis<sup>19</sup>.

W nowelizacji w przepisach przejściowych (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej) zastrzeżono że akty normatywne mogły być kierowane do ogłoszenia w postaci dotychczasowej (czyli w postaci papierowej z towarzyszącą jej wersją elektroniczną) przez 3 miesiące (6 miesięcy w przypadku aktów prawa miejscowego) od wejścia w życie nowelizacji. Wyznaczenie stosunkowo krótkiego okresu dalszego równoczesnego wydawania i kierowania do ogłoszenia aktów prawnych w dwóch postaciach: papierowej i elektronicznej, uzasadnione było przede wszystkim tym, że dualizm ten obowiązywał już wcześniej (od 2010 r.), a wszystkie organy wydające akty podlegające publikacji (oraz obsługujące je organy) już wcześniej uzyskały zdolność organizacyjną niezbędną do obsługi elektronicznego procesu wydawania aktów prawnych. Przedłużanie okresu dualizmu, traktowanego jako stan przejściowy, a nie docelowy, zwiększało także ryzyko wystąpienia sporu prawnego w przypadku różnych dat podpisania przez dany organ tego samego aktu prawnego (w dwóch jego postaciach aktu). Ustawowe przesądzenie, że akty wydawane są wyłącznie w postaci elektronicznej skutecznie eliminuje to ryzyko<sup>20</sup>. Z tej samej nowelizacji wynikała fundamentalna dla omawianych zagadnień zmiana – począwszy od 1 stycznia 2012 r., zgodnie z art. 2a ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu, akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego, a dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej (z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie). Od 2012 r. Polska dołączyła więc do grona krajów, w których oficjalnym i wyłącznym sposobem publikacja prawa jest publikacja elektroniczna.

---

<sup>19</sup> Por. uwagi G. Wierczyńskiego wskazującego, że w istocie już od dawna pierwotną postacią aktu były pliki elektroniczne, a ich wydruki jedynie kopiami uwierzytelnionymi przez podpisy i pieczęcie – G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 869.

<sup>20</sup> Zob. takie właśnie stanowisko: G. Wierczyński, *Austriacka ustawa o reformie ogłaszania aktów prawnych jako potencjalna inspiracja dla polskiego prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 1, s. 25–33.



### III.

W toku dyskusji i prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy<sup>21</sup> podnoszonych było kilka zarzutów wobec idei wydawania dzienników urzędowych wyłącznie w postaci elektronicznej. Pierwszy z zarzutów sprowadzał się do tezy, zgodnie z którą art. 88 Konstytucji musi być postrzegany na gruncie 200-letniej tradycji zakładającej określoną treść pojęcia „ogłoszenie” – to jest postaci pisemnej i drukowanej. Pojęcie „ogłoszenie” użyte w ustawie zasadniczej, wedle tej interpretacji, ma zastane znaczenie, tym bardziej, że w dacie uchwalania Konstytucji ustrojodawca wiedział, że istnieją elektroniczne formy komunikacji, ale się do tego pojęcia w treści ustawy zasadniczej nie odwołał. Tym samym projektodawcom zarzucono zastosowanie nowelizacji ustawowej do wprowadzenia do systemu prawnego materii, która wymagałaby zmiany konstytucyjnej<sup>22</sup>. Drugim zasadniczym zarzutem był problem tzw. wykluczenia cyfrowego, który w przypadku dzienników elektronicznych mógł skutkować utrudnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do aktów prawnych ogłoszonych w dziennikach urzędowych osobom, które nie mają dostępu lub nie potrafią korzystać z komputera lub internetu<sup>23</sup>.

Zarzut naruszania reguł ustrojowych wydaje się o tyle nietrafny, że przepisy Konstytucji nie określają postaci, w jakiej publikowane są dzienniki urzędowe. Przypisywanie szczególnej treści pojęciu „ogłoszenie” jako zastanemu wydaje się nieuprawnione, bo nieuwzględniające faktu, że zmiana uwarunkowań technologicznych, w tym dotyczących przekazywania, poszukiwania i udostępniania informacji dokonuje się niezależnie od działań i woli państwa. Organy państwa powinny sposób, w jaki realizują swoje ustrojowe zadania, dostosować – w granicach niesprzecznych z literą prawa – także do tych nowych wymagań. Odwoływanie się do argumentu o pojęciach zastanych oznaczałoby w tym przypadku, że państwo nie będzie potrafiło zapewnić swoim obywatelom dostępu do usług publicznych w postaci choćby porównywalnej

<sup>21</sup> Druk sejmowy nr 3673 w Sejmie VI kadencji.

<sup>22</sup> J. Mordwilko, *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 158–160.

<sup>23</sup> Zob. Biuletyn nr 4716/VI z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 23 lutego 2011 r. oraz zapis stenograficzny ożywionej dyskusji prowadzonej na 86. posiedzeniu Sejmu 2 marca 2011 r. – dostępne na <http://www.sejm.gov.pl>.

ze światem „nieadministracyjnym”. Istotniejszym jest jednak argument ściśle prawny – ustawa zasadnicza odsyła do ustawy właśnie określenie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych, nie definiując w żaden sposób tych pojęć. Ustawodawca korzysta więc ze swobody określenia miejsca i sposobu ogłaszania aktów normatywnych, co powinno uwzględniać także rozwój cywilizacyjny<sup>24</sup>. Zarzut pośredniej, bo ustawowej zmiany Konstytucji wydaje się nietrafny także w tym znaczeniu, że trudno wskazać, na czym miałyby polegać postulowana ewentualna zmiana ustawy zasadniczej.

Zjawisko tzw. wykluczenia cyfrowego oczywiście występuje, niezależnie od ewentualnych różnic w szacowaniu jego skali. Nie wydaje się jednak, żeby osoby objęte tym wykluczeniem miały faktycznie z tej racji utrudniony dostęp do treści prawa. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, osoby, które były zainteresowane możliwością zapoznania się z treścią określonego aktu ogłoszonego w dzienniku urzędowym, mogły albo nabyć egzemplarz dziennika<sup>25</sup>, albo udać się do urzędu gminy i poprosić o udostępnienie egzemplarza dziennika do wglądu. Po wdrożeniu dzienników urzędowych, osoba ta może nadal udać się do urzędu gminy i tam zapoznać się z treścią akt korzystając ze stanowiska komputerowego, które urząd gminy ma obowiązek udostępnić albo pobierając akt w postaci elektronicznej (art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu). Osoba taka może też poprosić o wydruk danego aktu. Wydruk taki musi być wykonany po pokryciu kosztów nieprzekraczających kosztów rzeczywistego wytworzenia. Urząd ma obowiązek ustalać koszty wydruku w sposób gwarantujący powszechną dostępność wydruków aktów prawnych (art. 28a w zw. z art. 26 ust. 1 ustawy).

---

<sup>24</sup> Tak K. Skotnicki, zastrzegając jednak, że jedynie elektroniczne ogłaszanie prawa może podważyć w części społeczeństwa ich zaufanie do państwa z racji ograniczeń dostępu i umiejętności korzystania z komputera i internetu i postulując odpowiedni okres przejściowy – K. Skotnicki, *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 155–156. W opinii tej okres przejściowy odniesiono jednak wyłącznie do okresu wynikającego z omówionych powyżej przepisów przejściowych, a nie także do wcześniejszego obowiązywania przepisów przewidujących wydawanie dzienników w dwóch postaciach.

<sup>25</sup> W przypadku Dziennika Ustaw było to możliwe w jednym z dwóch punktów sprzedaży zlokalizowanych w Warszawie lub poprzez zamówienie przesłania egzemplarza pod wskazany adres.

Stawiany czasem w dyskusji nad projektem zarzut, że udostępnienie komputera z dostępem do dzienników urzędowych nie rozwiąże problemu osób, które nie będą potrafiły odnaleźć interesującego ich aktu, jest prawdziwy, ale tak samo prawdziwa jest obawa, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym obywatelowi umożliwiano wstęp do pomieszczenia, w którym piętrzyły się regały roczników dzienników urzędowych i pozostawiano bez pomocy. I w jednym, i w drugim przypadku zmaterializowanie prawa do uzyskania dostępu do treści ogłoszonego prawa wymaga wykonania pewnych czynności technicznych przy niezbędnym wsparciu pracowników urzędu, do którego zgłosił się zainteresowany. Nie jest to zresztą okoliczność specyficzna dla prawa dostępu do aktów prawnych.

Dane wskazują jednoznacznie, że wdrożenie elektronicznej postaci dzienników urzędowych istotnie zwiększyło ich dostępność dla osób faktycznie tym zainteresowanych. W porównaniu z ok. 10 tys. egzemplarzy nakładu Dziennika Ustaw w 2011 r. w jego wersji papierowej, po akty publikowane przez RCL w wersji elektronicznej sięgano: w 2012 r. 4.134.315 razy, w 2013 r. 7.209.184 razy, a w 2014 r. 9.333.660 razy<sup>26</sup>. Istotną cechą publikacji elektronicznej jest równoczesna dostępność promulgowanego aktu prawnego dla wszystkich zainteresowanych<sup>27</sup>. Dostęp do dzienników elektronicznych udostępnianych on-line możliwy jest co do zasady w sposób ciągły, bez żadnych przerw technologicznych (choć przepisy nie określiły wprost takiego wymogu). Nawet gdyby przerwy takie wystąpiły, to zastosowane rozwiązania technologiczne pozwalają ograniczyć ich czas trwania do minimum. Obecnie podstawową i najczęściej wykorzystywanym sposobem dostępu do treści dzienników urzędowych jest dostęp on-line. W przypadku osób jedynie sporadycznie zainteresowanych treścią aktów prawnych lub nieposługujących się samodzielnie komputerem, pozostawiono możliwość uzyskania dostępu do treści aktu w urzędzie gminnym. Warto jeszcze raz podkreślić, że wyznacznikiem dla oceny dostępności do dzienników elektronicznych powinno być przede wszystkim porównanie z dostępnością do dzienników wydawanych w wersji papierowej, które dla osób zainteresowanych dostępne były wyłącznie w go-

<sup>26</sup> *Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii obowiązywania i ogłaszania prawa*, wkładka ilustracyjna, Warszawa 2015.

<sup>27</sup> W poszczególnych wypadkach oznaczająca nawet ponad 100 tys. pobrań danego aktu prawnego w ciągu jednego dnia – dane własne Rządowego Centrum Legislacji.

dzinach pracy punktu sprzedaży dziennika (o ile nakład danego egzemplarza nie był chwilowo wyczerpany) lub w godzinach pracy urzędu udostępniającego dzienniki do wglądu w swojej siedzibie<sup>28</sup>.

#### IV.

Elektroniczna publikacja prawa wiąże się z precyzyjnym i publicznie dostępnym wskazaniem czasu (dnia i godziny) faktycznego udostępnienia danego aktu prawnego w dzienniku elektronicznym. Poza oczywistą zaletą związaną z upublicznieniem tych danych, rozwiązanie to istotnie wpływa na ocenę dopuszczalności posługiwania się formułą o wejściu danego aktu w życie z dniem ogłoszenia. Także wtedy, kiedy dzienniki urzędowe wydawane były w postaci papierowej, zastosowanie przez prawodawcę takiej formuły nieuchronnie prowadziło do naruszania fikcji prawnej dotyczącej dostępności aktu prawnego dla jego adresatów od początku obowiązywania tego aktu<sup>29</sup>. Właśnie zastosowanie rozwiązań elektronicznych, w tym precyzyjne oznaczanie w samym dzienniku urzędowym godziny opublikowania danego aktu, wpłynęło

---

<sup>28</sup> Zob. podobne, choć prezentowane z pewnymi zastrzeżeniami, stanowisko J. Rzucidło, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015, s. 220–226.

<sup>29</sup> Por. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że „Ze względu na wskazaną wyżej funkcję wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 konstytucji przyjąć należy, że do jego spełnienia konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU 1999 r., nr 7, poz. 165. Więcej na temat obowiązywania aktu prawnego od godz. 00 dnia wskazanego jako początek okresu obowiązywania aktu W. Zając, *Określanie dnia wejścia w życie oraz utraty mocy ustaw i rozporządzeń z użyciem zwrotu „z dniem” – uwarunkowania konstytucyjnego systemu źródeł prawa a praktyka legislacyjna*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3, s. 43–55. Opis krytycznych ocen wyrażanych – jeszcze na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz.U. Nr 58, poz. 524, ze zm.) – przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Trybunał Konstytucyjny na temat niezapewnienia adresatom prawa dostępu do aktów normatywnych w nich ogłoszonych – zob. G. Wierczyński, *Piętnaście lat obowiązywania ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 197 oraz przywołane tam postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 lutego 1991 r., sygn. akt W 3/90, OTK ZU 1991 r., poz. 27.

najpierw na zmianę praktyki służb legislacyjnych, a następnie na zmianę Zasad techniki prawodawczej<sup>30</sup>, której istotą jest preferowanie formuły o wejściu aktu w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia<sup>31</sup> (przy pozostawieniu możliwości wejścia aktu w życie z dniem ogłoszenia, co w pewnych sytuacjach może być niezbędne i przy zachowaniu określonych wymagań uznawane jest za zgodne z Konstytucją). Uprawnione jest więc stwierdzenie, że wdrożenie elektronicznych dzienników urzędowych wpływa na istotne zmniejszenie ryzyka zaskakiwania adresatów prawa aktami, które obowiązując od dnia ogłoszenia, w istocie uniemożliwiają dostosowanie się do ich treści w dniu przewidzianym jako początek okresu obowiązywania. Tym samym elektroniczne dzienniki działają na rzecz przestrzegania przez prawodawcę reguł obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym.

Kierowanie do publikacji aktów prawnych podpisanych w postaci elektronicznej oraz elektroniczna publikacja prawa ma także zaletę związaną ze znacznym zwiększeniem bezpieczeństwa tego procesu rozumianego jako przeciwdziałanie nieintencjonalnemu albo nawet intencjonalnemu dokonaniu zmiany treści pomiędzy aktem zaaprobowanym (wydanym) przez prawodawcę a aktem ogłoszonym. Złożenie podpisu elektronicznego gwarantuje integralność pliku, w którym zapisana jest treść aktu i uniemożliwia zmianę tej treści bez utraty atrybutu, jakim jest złożony podpis. Także oparcie etapu publikacji o oryginalny akt w postaci elektronicznej (a nie o jego wersję papierową wymagającą odpowiedniego odwzorowania treści na etapie przygotowywania dziennika do ogłoszenia) upraszcza, przyspiesza proces oraz istotnie zmniejsza ryzyko popełnienia błędu w treści publikowanego aktu. Bezsprzecznie pozytywne skutki tego procesu należy postrzegać nie tylko jako element technologii procesu publikacji prawa, ale także jako dostosowanie urzędów obsługujących organy władzy publicznej do współcześnie rozumianego i definiowanego sposobu świadczenia usług publicznych na rzecz obywateli. Współczesne państwo musi poszukiwać – w granicach wyznaczonych literą prawa – takich sposobów realizacji usług publicznych, które są efektywne kosztowo oraz możliwie najbardziej przyjazne dla ich beneficjentów. Uprawnione

---

<sup>30</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 283).

<sup>31</sup> Zob. pkt 2a dodany do § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej rozporządzeniem z 5 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. poz. 1812).

jest stwierdzenie, że elektroniczna publikacja prawa spełnia wymagania określone w przywołanych wcześniej przepisach konstytucyjnych, a jednocześnie istotnie polepszyła dostęp do treści ogłoszonych aktów prawnych.

Warto na koniec zaznaczyć, że w ramach strony BIP RCL prowadzona jest strona <http://www.dziennikiurzedowe.gov.pl>, na której udostępniane są nie tylko dzienniki urzędowe wydawane przez Prezesa Rady Ministrów, ale poprzez którą zapewniany jest także dostęp do wszystkich pozostałych dzienników urzędowych, zarówno „centralnych”, jak i wojewódzkich. Elektroniczny Dziennik Ustaw jest nie tylko prowadzony na bieżąco od czasu wprowadzenia przedstawionych zmian, ale dodatkowo udostępniono w tym serwisie wszystkie numery Dziennika Ustaw, jakie na terenie Polski zostały wydane począwszy od 1918 r. Nie oznacza to jednak, że tym samym wyczerpane zostały wyzwania stojące przed demokratycznym państwem prawnym w zakresie, w jakim państwo to ma zapewnić adresatom prawa dostęp do informacji o treści tego prawa. Dzienniki elektroniczne oraz powszechnie wydawane teksty jednolite<sup>32</sup> stanowić mogą i powinny podstawy do budowy publicznego systemu informacji o prawie umożliwiającego dostęp do treści każdego aktu normatywnego aktualnej na wybrany dzień<sup>33</sup>. Oczywiście jest, że poza osobami zajmującymi się zawodowo stosowaniem prawa, większość osób, jeśli sięga do aktu prawnego, to nie po to, aby zapoznawać się z kolejnymi wersjami przepisu i ich źródłem (dziennikiem urzędowym), ale by móc ustalić brzmienie tego przepisu w konkretnym interesującym daną osobę dniu. Ustalenie takiej treści powinno być nie tylko możliwie szybkie i wygodne, ale też wiarygodne. Uruchomienie publicznego systemu informacji o prawie powinno więc zmniejszyć ryzyko związane z ewentualną niespójnością informacji prezentowanych w komercyjnych systemach informacji prawnej i urzędowym promulgatorem<sup>34</sup>. Wdrożenie w Polsce elektronicznych dzienników urzędowych należy więc ocenić pozytywnie, ale zastrzegając, że stanowić one powinny

---

<sup>32</sup> Co wynika z brzmienia art. 16 ust. 1 i 3 ustawy o ogłaszaniu znowelizowanego – na wniosek Rady Ministrów – ustawą z 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>33</sup> Zob.: M. Berek, *Publiczny system informacji o prawie w Polsce – stan prac, szanse i ryzyka*, [w:] *Modele dostępu do informacji o prawie*, red. G. Szpor, Warszawa 2014, s. 132–136.

<sup>34</sup> O systemie prawa z perspektywy systemu informacji prawnej i wiążących się z tym szansach i zagrożeniach piszą W.R. Wiewiórowski, G. Wierczyński, op. cit., s. 105–115.

jedynie etap w nowym ukształtowaniu sposobu dostarczania przez państwo swoim obywatelom informacji o treści obowiązującego prawa.

## Literatura

- Berek M., *Ewolucja funkcji i zadań Rządowego Centrum Legislacji w latach 2000–2015*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Berek M., *Publiczny system informacji o prawie w Polsce – stan prac, szanse i ryzyka*, [w:] *Modele dostępu do informacji o prawie*, red. G. Szpor, Warszawa 2014.
- Działocha K., *komentarz do art. 83 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003.
- Działocha K., *komentarz do art. 88 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
- Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii obowiązywania i ogłaszania prawa*, Warszawa 2015.
- Rzucidło J., *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015.
- Skotnicki K., *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
- Wiącek M., *komentarz do art. 88 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wierczyński G., *Austriacka ustawa o reformie ogłaszania aktów prawnych jako potencjalna inspiracja dla polskiego prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 1.
- Wierczyński G., *Piętnaście lat obowiązywania ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008.
- Wiewiórowski W.R., Wierczyński G., *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2008.
- Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.
- Zając W., *Określanie dnia wejścia w życie oraz utraty mocy ustaw i rozporządzeń z użyciem zwrotu „z dniem” – uwarunkowania konstytucyjnego systemu źródeł prawa a praktyka legislacyjna*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3.