

UZASADNIENIE

Celem projektowanej regulacji jest wdrożenie kolejnego etapu informatyzacji procesu ogłaszania aktów prawnych, pozwalającego na znaczące ułatwienie i uproszczenie dostępu do ogłaszanych w dziennikach urzędowych aktów prawnych. Ułatwienie takie pozwala na realizację konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Realizacja tego etapu sprawi, że Polska dołączy do grupy państw członkowskich Unii Europejskiej, które są najbardziej zaawansowane w procesie elektronizacji dostępu do prawa – Austrii, Belgii, Danii, Hiszpanii, Portugalii i Węgier. Tam oficjalnej wersji papierowej dzienników urzędowych już się nie publikuje, jedynie w Austrii i Belgii na zamówienie udostępnia się kopie papierowe (wydruki) dzienników elektronicznych. Inne państwa członkowskie Unii Europejskiej prowadzą prace – w różnym stopniu zaawansowane – nad wprowadzeniem wyłącznie elektronicznej wersji dzienników urzędowych. Szczegółowe dane podaje poniższa tabela:

Dzienniki urzędowe: typy, środki przekazu i sposoby finansowania

	UC	ANGLIA	AUSTRIA	BELGIA	BULGARIA	CYPR	CZECHY	DANIA	ESTONIA	FINLANDIA	FRANCJA	GRECJA	HISZPANIA	HOLANDIA	IRLANDIA	LITWA	LUXEMBURG	LOTWA	MALTA	NIEMECY	POLSKA	PORTUGALIA	RUMUNIA	SŁOWACIA	SŁOWENIA	SZWECJA	WĘGRY	WŁOCHY	ISLANDIA	LIECHTENSTEIN	NORWEGIA	SZWAJCARIA	
Typ dziennika																																	
Jeden dziennik urzędowy	*			*	*	*					*	*	*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*
Oddzielne dzienniki urzędowe			*				*	*	*	*				*					*	*										*	*	*	*
Zbiór aktów prawnych		*													*											*							
Wersja online																																	
Dostępna	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1	*	*	*	*	*	*	*	*
Prawnie wiążąca		2	*	*				*	2	5	2	3	*	4		2							*		2		*	2	*	3	*	3	
Wersja papierowa																																	
Dostępna	*	6	*	7	7	*	*	*	8	*	6	*		9	*	6	*	*	6	*	6	*	8	*	*	*	*	7	*	*	*	*	
CD/DVD																																	
Dostępne	*		*			5					*	*	*	*	*	*	*		10	*		10	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Sposób finansowania																																	
Budżet państwa	*		*	*	*	*	*	*	*	*			4	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Sprzedaż i inne wpływy		*		*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

* Formal bazy danych; dostępny serwis prowadzony przez sektor prywatny.

* Oficjalnie równoważna z wersją papierową.

* Autentyczna technicznie, ale nieoficjalna.

* Od 1.07.2009

* W przygotowaniu

* Niektóre części nie są już publikowane na papierze.

* Nieoficjalne kopie papierowe publikowane na rządzie.

* Wydanie papierowe ograniczone do subskrypcji przez obywateli.

* Papier będzie zatrzucany od 1.07.2009

* Tylko część

Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95) dzienniki urzędowe, takie jak: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe wydawane są zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej. Również kierowanie aktów do ogłoszenia odbywa się zarówno w wersji papierowej (oryginał wraz z trzema kopiami), jak i w formie dokumentu elektronicznego. Z uwagi na to, że ogłaszanie aktów prawnych w formie dokumentu elektronicznego usprawnia proces publikacji, a postać elektroniczna dzienników urzędowych zapewnia powszechny, nieskomplikowany dostęp do nich (szerszy niż sprzedaż dzienników urzędowych w ściśle określonych punktach), uzasadnione staje się ustanowienie reguły wydawania dzienników urzędowych wyłącznie w postaci elektronicznej.

Powyższe zasady nie będą odnosiły się jedynie do Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B” oraz wyodrębnionych edycji dzienników urzędowych Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu lub Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z aktami prawnymi zawierającymi informacje niejawne.

Przedkładany projekt zakłada, że akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu będą ogłaszane w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.). Organ wydający zostanie zobowiązany do prowadzenia odrębnej strony internetowej dla każdego dziennika urzędowego. Istota projektowanej regulacji sprowadza się zatem do nałożenia obowiązku wyraźnego wyodrębnienia dziennika urzędowego od innych informacji zawartych na stronach organów wydających dzienniki urzędowe. Nałożenie na organy wydające dzienniki urzędowe obowiązku prowadzenia odrębnej strony internetowej wynika z konieczności zapewnienia tym dziennikom odpowiedniej szaty graficznej oraz wymagań technicznych. Tym samym, można uznać, że zaprezentowane rozwiązanie będzie sprzyjało zwiększeniu czytelności i przejrzystości procesu ogłaszania i udostępniania aktów prawnych. Ponadto podkreślić należy, że ogłoszony akt normatywny lub inny akt prawny nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września

2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.), więc zamieszczenie dzienników urzędowych na stronie BIP organów nie wydaje się właściwe. Niezależnie od powyższego przewiduje się zamieszczenie na stronie podmiotowej BIP danego organu linku do strony z dziennikami urzędowymi. Powyższe uzasadnione jest faktem, że obywatele przyzwyczaili się do funkcjonowania stron BIP w systemie prawa i właśnie od tych stron zaczynają swoje poszukiwania dotyczące aktów prawnych. Jednakże wprowadzenie powyższego mechanizmu nie wymaga zmian legislacyjnych na poziomie ustawowym, dlatego kwestia ta nie została objęta materia przedkładanej nowelizacji.

Dzienniki urzędowe będą wydawane z zachowaniem pozycji danym w roku kalendarzowym. Proponuje się likwidację podziału dziennika urzędowego na numery i strony, a tym samym istotne staje się określenie nie tyle dnia wydania, ile dnia ogłoszenia aktu, którym będzie dzień ogłoszenia aktu na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy. Ogłaszanie aktów prawnych w dziennikach elektronicznych różni się od procesu wydawania dziennika urzędowego w postaci papierowej. W dotychczasowej praktyce istniała konieczność przygotowania całego numeru dziennika urzędowego, w szczególności zebrania pewnej liczby aktów prawnych. Dzięki wprowadzeniu postaci elektronicznej dzienników urzędowych powstanie możliwość skrócenia czasu potrzebnego do ogłoszenia aktu prawnego, co zapewni obywatelom łatwiejszy dostęp do aktów prawnych. Ponadto będą one ogłaszane na bieżąco, co pozwoli na faktyczną realizację zasady wyrażonej w art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którą akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Ogłaszanie aktów prawnych pod kolejnymi pozycjami, bez konieczności grupowania w kolejne numery dziennika urzędowego, zlikwiduje również problem wydawania w jednym dniu kilku numerów dziennika urzędowego. Reasumując, rezygnacja z numerów dzienników urzędowych pozwoli na usprawnienie procesu ogłaszania aktów, a tym samym ułatwi obywatelom szybszy dostęp do prawa, nie obniżając jednocześnie jakości stanowionego prawa.

Do ogłoszenia kierowane będą jedynie akty w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym organu wydającego dziennik urzędowy weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, bez konieczności dołączania, jak obecnie, oryginału podpisanego przez organ wraz z trzema kopiami. Odmienne zasady dotyczyć będą:

- 1) aktów kierowanych do Monitora Polskiego B, który jak obecnie wydawany będzie w postaci papierowej, więc przy kierowaniu aktów prawnych nie będzie wymagana forma dokumentu elektronicznego;
- 2) orzeczeń sądów i trybunałów, uchwał i obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej oraz protokołów terytorialnych komisji do spraw referendum oraz aktów prawnych dotyczących ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji – gdzie podstawę do ogłoszenia stanowił będzie odpis orzeczenia w formie dokumentu elektronicznego, zawierający w swojej treści poświadczenie zgodności z oryginałem oraz opatrzony będzie bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

Organ wydający dziennik urzędowy będzie obowiązany przechowywać akty normatywne i inne akty prawne ogłoszone w tym dzienniku w formie dokumentów elektronicznych, z tym że organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski będzie przechowywał po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników również w formie ich wydruków, poświadczonych za zgodność z oryginałem przez ten organ, jak również przekaze po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników w formie wydruków Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Bibliotece Narodowej w celu ich przechowywania. Wydruki te będą przechowywane wiecznie. Takie rozwiązanie pozwoli na kontrolę autentyczności i integralności aktów prawnych ogłaszanych w formie elektronicznej.

Projektowana ustawa przewiduje również sytuację, w której brak jest możliwości ogłoszenia aktu w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim lub w dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych w postaci elektronicznej z przyczyny spowodowanej nadzwyczajnymi okolicznościami. W takim przypadku organ może wydać dziennik urzędowy w formie papierowej, stosując odpowiednio przepisy dotyczące wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej, z tym że tak powinien ustalić warunki wydawania i rozpowszechniania dziennika, by mógł on być powszechnie i nieodpłatnie dostępny. Po ustąpieniu nadzwyczajnych okoliczności organ powinien udostępnić te akty również w postaci elektronicznej.

Projektowana ustawa wprowadza również jako zasadę, iż jedynie w postaci elektronicznej prowadzone będą zbiory dzienników urzędowych. W siedzibach i w godzinach pracy urzędów obsługujących organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego będzie możliwe nieodpłatne udostępnienie do wglądu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, udostępnienie zbiorów dzienników urzędowych oraz zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiącego przez powiat lub gminę. Natomiast odpłatne będzie wydawanie wydruków tych dokumentów. Jednocześnie projektowana regulacja przewiduje prowadzenie skorowidza tylko w przypadku Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

Pozostałe zmiany mają charakter porządkowy, dostosowujący do wprowadzanej zasady ustanowienia dzienników urzędowych jedynie w postaci elektronicznej.

W projekcie wprowadzono również zasadę, zgodnie z którą teksty jednolite aktów normatywnych będą ogłaszane nie rzadziej niż raz na rok, o ile taki akt był nowelizowany w tym czasie. Częstsze niż dotychczas ogłaszanie tekstów jednolitych aktów pozwoli na łatwiejszy dostęp obywateli do ich pełnych tekstów mających walor autentyczności - w przeciwieństwie do tekstów ujednoliconych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż wprowadzenie elektronicznych dzienników urzędowych w żadnym wypadku nie pociągnie za sobą rezygnacji z ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych. Tekst jednolity charakteryzuje się tym, że został on ogłoszony przez upoważniony do tego organ i uwzględnia wszystkie zmiany o charakterze redakcyjnym, jakie w nim zaszły od momentu ogłoszenia (nie wyraża on samoistnych norm). Zatem tekst jednolity cieszy się domniemaniem prawidłowości i stanowi wyłączny punkt odniesienia dla stosowania aktu. Powyższe oznacza, iż w stosunku do tekstu ujednoliconego takie domniemanie nie występuje. Kształt, w jakim ogłoszono tekst jednolity, nadał mu prawodawca i to prawodawca ponosi odpowiedzialność za ewentualne błędy w tym tekście, natomiast za błędy w tekście ujednoliconym prawodawca odpowiedzialności nie ponosi. W konsekwencji znaczna różnica pomiędzy tekstem jednolitym a ujednoliconym nie pozostaje bez znaczenia dla sytuacji prawnej obywateli. Równocześnie podkreślenia wymaga, że akty wykonawcze, wobec których w projekcie ustawy również przewidziano obowiązek sporządzania tekstów jednolitych, należą także do aktów prawa powszechnie obowiązującego, dlatego sporządzanie ich tekstów jednolitych jest w pełni uzasadnione. W przedkładanej nowelizacji ustawy wprowadzono również obowiązek opracowywania tekstów jednolitych wobec wszystkich aktów normatywnych ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Prezentowane rozwiązanie zostało podyktowane faktem

wprowadzenia jednakowych zasad w stosunku do wszystkich rodzajów aktów ogłaszanych w dziennikach urzędowych oraz faktem, iż z aktów prawa wewnętrznego korzystają również inne podmioty niż tylko te, które są bezpośrednio podległe jednostce wydającej dany akt, np. regulamin prac Rady Ministrów, regulamin Sejmu i Senatu. Tym samym pośrednim skutkiem sporządzania tekstu jednolitego może być również taka sytuacja, w której zakres projektowanych nowelizacji będzie bardziej kompleksowy i będzie lepiej odzwierciedlał rzeczywistą potrzebę wprowadzenia zmian. W rezultacie doprowadzi to do mniejszej liczby nowelizacji, a tym samym pozytywnie wpłynie na większą spójność i przejrzystość przepisów. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że istniejące programy komputerowe zajmujące się sporządzaniem tekstu ujednolitego nie są powszechnie dostępne dla obywateli, co potwierdza tylko zasadność projektowanych zmian w zakresie tekstów jednolitych. Ponadto użycie sformułowania „nie rzadziej niż raz na rok” oznacza obowiązek sporządzenia tekstu jednolitego w terminie 12 miesięcy od dnia dokonania nowelizacji, a nie obowiązek opracowania tekstu jednolitego w ciągu roku kalendarzowego, w którym dokonano nowelizacji. Jednocześnie podkreślić należy, że projektowana regulacja daje możliwość określenia innego terminu opracowania tekstu jednolitego, np. w przypadku projektu ustawy, który w swojej treści zmienia wprawdzie wiele innych ustaw, ale zakres tych zmian jest niewielki. Natomiast proponowane rozwiązanie w zakresie częstotliwości sporządzania tekstów jednolitych nie powinno nadmiernie obciążać podmiotów, do których skierowany jest obowiązek sporządzania tekstów jednolitych, ze względu na przyjęcie jako podstawy postaci elektronicznej w sporządzaniu aktów kierowanych do ogłoszenia.

Projektowane przepisy wprowadzają również zasadę, zgodnie z którą błędy w tekście umowy międzynarodowej, w tekście tłumaczenia umowy międzynarodowej na język polski lub w tekście oświadczenia rządowego dotyczącego tej umowy prostuje minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym. Powyższe rozwiązanie stanowi wyjście naprzeciw dotychczasowym problemom interpretacyjnym związanym z wątpliwościami w zakresie prostowania błędów w tekstach umów międzynarodowych.

Zmiana ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.) została wprowadzona w celu zachowania spójności między rozwiązaniami przewidzianymi w projektowanej ustawie, a ustawą o Radzie Ministrów,

w zakresie precyzyjnego określenia, podmiotów za pomocą których Prezes Rady Ministrów wydaje określone dzienniki urzędowe.

Zmiany wprowadzone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.) mają również charakter porządkowy, dostosowując przepisy dotyczące wydawania Dziennika Urzędowego Narodowego Banku Polskiego do wymogów stawianych innym dziennikom urzędowym wydawanym w postaci elektronicznej.

W odniesieniu do umów międzynarodowych, których zasady ogłaszania określa ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1824), proponowana nowelizacja tej ustawy pozostawia kierowanie umów międzynarodowych wraz z oświadczeniami rządowymi do ogłoszenia na dotychczasowych zasadach. Rozwiązanie takie wynika z faktu, iż w stosunkach międzynarodowych sporządzenie umowy w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym byłoby niezmiernie trudne do uzyskania. Stąd też do umów międzynarodowych stosuje się przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jedynie w zakresie ich ogłoszenia w formie dokumentu elektronicznego w dzienniku urzędowym w wersji elektronicznej. Ponadto projektowana regulacja wprowadza zasadę, zgodnie z którą umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w przypadku dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, jest ogłaszana w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, z tym że podstawą do ogłoszenia jest oryginał dokumentu w postaci papierowej. Z kolei błędy w tłumaczeniu umowy międzynarodowej na język polski polegające na niezgodności tłumaczenia z umową międzynarodową w języku obcym, prostuje minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym. Projektowane rozwiązanie stanowi precyzyjne określenie zasad w zakresie ogłaszania umów międzynarodowych i prostowania ewentualnych błędów i jest koherentne z przyjętymi rozwiązaniami dotyczącymi projektowanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z uwagi na zmiany w zasadach ogłaszania tekstów jednolitych proponuje się umożliwienie ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych obowiązujących w dniu

wejścia w życie ustawy i nienowelizowanych po dniu jej wejścia w życie na dotychczasowych zasadach, tzn. wówczas, gdy liczba zmian w takim akcie jest znaczna lub gdy akt ten był wielokrotnie nowelizowany i posługiwanie się jego tekstem może być istotnie utrudnione. Wprowadzenie zasady, iż ogłoszenie tekstu jednolitego aktu uzależnione byłoby od jest jego kolejnej nowelizacji, pozbawiłoby możliwości ogłoszenia tekstów jednolitych tych aktów, które w dniu wejścia w życie nie spełniają przesłanki określonej w art. 16 projektowanej ustawy. Zatem brak byłoby podstawy do ogłoszenia tekstu jednolitego takiego aktu. Aby umożliwić realizację zasady przejrzystości systemu prawa należy pozostawić możliwość ogłaszania tekstów jednolitych również takich aktów. W przypadku jednak aktów, które po dniu wejścia w życie projektowanej nowelizacji będą zmieniane, zastosowanie będą miały nowe zasady określone w art. 16 ustawy w jej nowym brzmieniu.

Projektowana ustawa przewiduje też przepisy dostosowujące do nowych zasad dotyczących kierowania do ogłaszania aktów prawnych. W okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 3 projektowanej ustawy akty normatywne i inne akty prawne mogą być kierowane do ogłoszenia w dziennikach urzędowych na podstawie dotychczasowych przepisów. Taki termin dotyczy również możliwości kierowania do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiącego przez organy samorządu województwa. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat i gminę na stosowanie dotychczasowych przepisów przewiduje się termin 6 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 3 projektowanej ustawy.

Projekt ustawy przewiduje również, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 15 ust. 5 dotychczasowej ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zachowają moc do dnia 31 grudnia 2011 r. Powyższa regulacja została wprowadzona w celu zapewnienia odpowiednich warunków technicznych przy kierowaniu aktów do ogłoszenia.

Proponuje się, by ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Jest to w ocenie projektodawców wystarczająco długi okres dla organów wydających dzienniki urzędowe do ostatecznego zakończenia wydawania ich w postaci papierowej. Obowiązek wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej ciąży na organach już w obecnym stanie prawnym, więc w tym zakresie ustawa nie wprowadza nowych rozwiązań. W odniesieniu do kierowania aktów do ogłoszenia projektodawcy proponują, by nowe zasady, polegające

w szczególności na rezygnacji z postaci papierowej oryginału, zostały wprowadzone po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Rezygnacja z papierowej postaci dokumentów przedstawianych do ogłoszenia nie wymaga długiego vacatio legis, jednakże by nie stać w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, przewiduje się przepis przejściowy, pozwalający organom na kierowanie aktów do ogłoszenia na dotychczasowych zasadach przez okres odpowiednio 3 albo 6 miesięcy. Jednocześnie zachowuje się w mocy akt wykonawczy regulujący wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać dokumenty elektroniczne kierowane do ogłoszenia, zawierające akty normatywne lub inne akty prawne, w tym orzeczenia. Przepisy te zostają utrzymane w mocy do dnia 31 grudnia 2011 r., zaś z dniem 1 stycznia 2012 r. wejdzie w życie przepis art. 28c ustawy upoważniający Prezesa Rady Ministrów do określenia tych wymagań (obecnie upoważniony jest minister właściwy do spraw informatyzacji).

Ponadto proponuje się, aby również w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy weszły w życie przepisy dotyczące umów międzynarodowych ze względu na fakt, iż zaproponowane w tej ustawie zmiany nie wymagają długiego vacatio legis. Analogiczne rozwiązanie zostało zaproponowane również w odniesieniu do ogłaszania w Dzienniku Ustaw ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji.

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Projekt nie podlega również notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt został zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o **działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa** (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337). Nie zgłoszono uwag w trybie przewidzianym ww. ustawą.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Celem wprowadzenia nowelizacji jest dalsza informatyzacja procesu ogłaszania aktów prawnych i usprawnienie dostępu obywateli do aktów normatywnych i innych aktów prawnych ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Budowa społeczeństwa informacyjnego jest procesem nie tyle trudnym, co czasochłonnym. Niemniej jednak z najnowszych danych przedstawionych przez Departament Społeczeństwa Informacyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że coraz większy odsetek gospodarstw domowych korzysta z Internetu i liczba ta stale rośnie, chociaż w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej wskaźnik ten jest nadal niski. Konsekwencją powyższego są większe oczekiwania społeczeństwa wobec administracji rządowej i samorządowej w zakresie dostępności do jej usług on-line. Niewątpliwie wyjściem naprzeciw społeczeństwu jest również zwiększenie dostępności obywateli do aktów prawa powszechnie obowiązującego.

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Projektowana ustawa ma wpływ zarówno na organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego wydające dzienniki urzędowe, jak i na obywateli chcących uzyskać dostęp do aktów normatywnych i innych aktów prawnych ogłaszanych w dziennikach urzędowych.

2. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt ustawy został poddany konsultacjom społecznym z Polskim Towarzystwem Informatycznym (PTI), Polską Izbą Informatyki i Telekomunikacji (PIIT), Krajową Izbą Gospodarczą Elektroniki i Telekomunikacji (KIGEiT), Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych *Lewiatan*, Stowarzyszeniem Instytutu Informatyki Śledczej, Związkiem Pracodawców Branży Internetowej Interactive Advertising Bureau Polska.

Żaden z wyżej wymienionych podmiotów nie zgłosił uwag do niniejszego projektu.

Projekt ustawy został również przekazany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 30 czerwca 2010 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego pozytywnie zaopiniowała niniejszy projekt.

Ponadto projekt został przekazany do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Prezydenta, Szefa Kancelarii Sejmu RP, Szefa Kancelarii Senatu, Szefa Biura Trybunału Konstytucyjnego, Przewodniczącą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Pierwszego Prezesa Sądu

Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesa Sądu Najwyższego w Warszawie, Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej oraz Kierownika Krajowego Biura Wyborczego.

Uwagi do projektu zgłosili Szef Kancelarii Sejmu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- 1) uwzględnione zostały uwagi dotyczące zastąpienia wyrazów „forma elektroniczna” i „forma papierowa” wyrazami „postać elektroniczna” i „postać papierowa”. Projektowana ustawa dostosowana zostanie do najnowszych rozwiązań prawnych regulujących problematykę podpisu elektronicznego zawartych w projekcie ustawy o podpisach elektronicznych, który w dniu 27 kwietnia 2010 r. został przyjęty przez Radę Ministrów, a także uzupełniona zostanie w zakresie wskazania konkretnych przepisów materialnych odnoszących się do zasad wydawania Monitora Polskiego B. Jednocześnie zaznaczenia wymaga, iż uzasadnienie do projektu ustawy zostało uzupełnione, w szczególności w części dotyczącej oceny skutków regulacji (OSR);
- 2) nieuwzględniona została uwaga w zakresie terminu wejścia w życie projektowanych regulacji, ponieważ kwestia ta była szczegółowo omawiana i uzgodniona podczas spotkania, które odbyło się w dniu 17 marca 2010 r., w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, któremu przewodniczył Pan Jerzy Miller – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na które zaproszeni zostali również przedstawiciele ww. podmiotów;
- 3) nieuwzględniona została uwaga dotycząca ustalenia ceny przez kierownika urzędu za wydawanie arkusza wydruku aktu normatywnego. Powyższe nie znajduje uzasadnienia po pierwsze ze względu na fakt, iż sztywne ustalenie ceny wydruku na poziomie ogólnokrajowym mogłoby skutkować, ze względu na tempo zmian o charakterze ekonomicznym, częstymi nowelizacjami w zakresie ustalania cen wydruku. Po drugie przepis art. 28a ustawy wprowadza dodatkową przesłankę, zabezpieczającą przed dowolnymi rozwiązaniami dotyczącymi ustalania cen za wydawanie wydruku aktu, w postaci sformułowania, że cena ta ma pokrywać wyłącznie koszty tych wydruków, i może ona się nieznacznie różnić w zależności od charakteru urzędu;
- 4) nieuwzględniona została uwaga dotycząca wskazania „nadzwyczajnych okoliczności” uniemożliwiających ogłoszenie aktu w postaci elektronicznej, bowiem są to sytuacje czy okoliczności nieprzewidywalne, których wspólną cechą jest brak możliwości ich konkretnego określenia. W związku z powyższym za niecelowe należy uznać także

wskazanie chociażby przykładowego katalogu określającego nadzwyczajne okoliczności. Jednocześnie zauważyć należy, iż w systemie prawa funkcjonują już określenia nadzwyczajnych zdarzeń czy okoliczności. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że w przypadku braku możliwości wydawania dziennika urzędowego w postaci elektronicznej organ wydający dziennik ogłasza go w postaci papierowej, stosując odpowiednio przepisy dotyczące wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej, z tym że tak powinien ustalić warunki wydawania i rozpowszechniania dziennika, by mógł on być powszechnie i nieodpłatnie dostępny. Po ustąpieniu nadzwyczajnych okoliczności organ powinien udostępnić te akty również w formie elektronicznej;

- 5) ponownej analizie została poddana również uwaga dotycząca ponownego rozważenia „za” i „przeciw” projektowanych rozwiązań, w szczególności w kontekście ewentualnego ograniczenia obywateli do aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. W ocenie projektodawcy przedkładana regulacja nie ogranicza w żaden sposób tego dostępu. Nowelizacja ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ma na celu znaczne uproszczenie w zakresie dostępu obywateli do ogłoszonych w dziennikach urzędowych aktów prawnych. Projekt ustawy stanowi, że dzienniki urzędowe wydawane będą w postaci elektronicznej, a organ wydający dziennik będzie zobowiązany do prowadzenia odrębnej strony internetowej w celu wyraźnego wyodrębnienia dziennika urzędowego od innych informacji zawartych na stronie organu zobowiązanego do wydania dziennika. Jednocześnie zaznaczenia wymaga, iż nadal będzie istniał obowiązek bezpłatnego udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego przez urzędy organów administracji rządowej oraz przez urzędy organów samorządu terytorialnego. Jedyne co ulegnie zmianie, to forma tego udostępniania. W tym miejscu należy podkreślić, iż projektowana nowelizacja przewiduje możliwość robienia wydruków dotyczących konkretnych aktów normatywnych zamieszczonych w dziennikach urzędowych. Wobec powyższego nie zachodzi żadne niebezpieczeństwo, że obywatele, zwłaszcza starsi, będą mieli utrudniony dostęp do dzienników urzędowych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że dotychczasowa forma udostępniania dzienników urzędowych nie jest mniej skomplikowana, bowiem wiedza obywateli w zakresie możliwości prenumerowania dzienników albo ich zakupu w ściśle określonych punktach sprzedaży, po tylu latach stosowania dotychczasowej metody jest

nadal niewielka. Natomiast dostępność dzienników urzędowych w postaci elektronicznej może sprawić, że obywatel szybciej sięgnie do dziennika udostępnionego w Internecie niż osobiście uda się do któregoś z punktów sprzedaży. Odnosząc się natomiast do kwestii posiadania dzienników urzędowych, w szczególności Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, przez instytucje publiczne, w tym sądy, należy zauważyć, iż przepisy projektu w jasny sposób stanowią, że dzienniki urzędowe dostępne będą na specjalnie przeznaczonej do tego stronie internetowej podmiotu zobowiązanego do jego wydania. Dziennik Ustaw i Monitor Polski wydaje Prezes Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji. Zatem odszukanie konkretnego dziennika urzędowego przez pracowników poszczególnych instytucji nie powinno stanowić problemu, zwłaszcza że Dziennik Ustaw oraz Monitor Polski w obecnie obowiązującym stanie prawnym również dostępne są na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że jeżeli dana instytucja dla własnych potrzeb będzie chciała posiadać wydruki wszystkich aktów normatywnych zamieszczanych czy to w Dzienniku Ustaw, czy w Monitorze Polskim to projektowana regulacja nie wprowadza żadnych ograniczeń w tym zakresie;

- 6) nieuwzględniona została uwaga w zakresie rezygnacji z przepisów dotyczących opracowywania tekstów jednolitych nie rzadziej niż raz na rok, ze względu na fakt, iż użycie sformułowania „nie rzadziej niż raz na rok” oznacza obowiązek sporządzenia tekstu jednolitego w terminie 12 miesięcy od dnia dokonania nowelizacji, a nie obowiązek opracowania tekstu jednolitego w ciągu roku kalendarzowego, w którym dokonano nowelizacji. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że w projektowana regulacja daje możliwość określenia innego terminu opracowania tekstu jednolitego, np. w przypadku projektu ustawy, który w swojej treści zmienia wprowadzi wiele innych ustaw, ale zakres tych zmian jest niewielki. Za niezasadny należy uznać również argument, że zbyt częste sporządzanie tekstów jednolitych wpłynie negatywnie na czytelność aktów normatywnych. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że istniejące programy komputerowe zajmujące się sporządzaniem tekstu ujednoliconego nie są powszechnie dostępne dla obywateli, dlatego można przypuszczać, że sporządzanie tekstów jednolitych pozytywnie wpłynie na jasność przepisów i większą świadomość prawną obywateli.
- 7) nieuwzględniona została również uwaga, że projektodawca nie przedstawił założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych oraz projektów aktów wykonawczych

do projektu ustawy. Zgodnie z art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wnioskodawca do projektu ustawy dołącza uzasadnienie, w którym powinny być przedstawione m.in. założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych. Jednakże podkreślenia wymaga, że przedkładany projekt ustawy został przesłany do Kancelarii Sejmu w celu zasięgnięcia opinii, a nie w celu rozpoczęcia postępowania ustawodawczego stanowiącego dalszą część procedury legislacyjnej. Tym samym wymóg wynikający z Regulaminu Sejmu nie został spełniony, bowiem projekt ustawy znajduje się jeszcze na innym etapie prac legislacyjnych.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidują obowiązek kierowania do ogłaszania i ogłaszania aktów normatywnych w dziennikach urzędowych oraz prowadzenia dzienników urzędowych zarówno w postaci papierowej, jak i elektronicznej. Likwidacja powyższego dualizmu i przejście tylko na wersję elektroniczną, powinny przyczynić się do zmniejszenia kosztów po stronie podmiotów na których ciąży obowiązek wydawania dzienników urzędowych. Powyższe oznacza również, że projektowane rozwiązanie nie będzie stanowiło zupełnego novum w zakresie sposobu prowadzenia (zabezpieczenia) tych dzienników. Wobec powyższego przyjąć należy, że niektóre obecne narzędzia stosowane w procesie udostępniania dzienników w sieci Internet będzie można również wykorzystać po wejściu w życie projektowanych rozwiązań. Wydaje się również, iż rezygnacja z prenumeraty, w szczególności z Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, również przyczyni się do obniżenia kosztów.

Jednocześnie zauważyć należy, że koszty wydawania wersji papierowej i jednocześnie prowadzenia postaci elektronicznej dzienników urzędowych kształtowały się różnie, w zależności od organu wydającego dziennik urzędowy. W niektórych przypadkach organy wydające dziennik urzędowy nie przewidują wzrostu kosztów związanych z wydawaniem tych dzienników wyłącznie w postaci elektronicznej. W szczególności dane takie przedstawiły, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Urząd Zamówień Publicznych. Z kolei, jak wskazuje na to

zestawienie kosztów przedstawione przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wynika, że wprowadzenie projektowanych regulacji spowoduje wzrost kosztów w zakresie zwiększenia liczby bezpiecznych podpisów elektronicznych dla pracowników ministerstwa, w wysokości 1200 zł, wzrost kosztów w zakresie uruchomienia odrębnej strony internetowej w wysokości 5000 zł, zaś utrzymanie tej strony to koszt w wysokości 6000 zł, natomiast przygotowywanie tekstów jednolitych aktów raz w roku to koszt 100 zł za każdy akt normatywny. W ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji projektowana regulacja spowoduje także dodatkowe skutki finansowe w budżecie Straży Granicznej, gdzie szacunkowy koszt wydatków na infrastrukturę informatyczną określany jest na poziomie ok. 50 tys. zł, a wydatków osobowych – ok. 200 tys. w skali roku. Pozostałe organy wydające dzienniki urzędowe wyraziły zdanie, zgodnie z którym brak jest aktualnie możliwości oszacowania kosztów związanych z wydawaniem dzienników urzędowych wyłącznie w postaci elektronicznej.

Opierając się natomiast na danych przedstawionych przez Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przyjąć należy, że koszty i przychody wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w 2009 r. kształtowały się w następujący sposób:

- 1) Dziennik Ustaw – przy nakładzie 13,2 tys. egzemplarzy każdej edycji koszty wynosiły 9.835 tys., z czego koszty osobowe 2.356 tys. zł, rzeczowe 7.479 tys. zł, natomiast przychody kształtowały się za poziomie 17.994 tys. zł.
- 2) Monitor Polski – przy nakładzie 10,6 tys. egzemplarzy każdej edycji koszty wynosiły 1.950 tys. zł, z czego koszty osobowe 462 tys. zł, rzeczowe 1.488 tys. zł, natomiast przychody kształtowały się na poziomie 4.745 tys. zł.

Reasumując, precyzyjne określenie wpływu projektowanych rozwiązań na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, jest trudne. Niemniej jednak wydaje się, iż na podstawie zebranych informacji i danych wprowadzana regulacja nie spowoduje zwiększenia kosztów związanych z wydawaniem dzienników urzędowych, a jedynie doprowadzić może do zmiany klasyfikowania kosztów związanych z wydawaniem dzienników urzędowych.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w związku ze zniesieniem obecnego obowiązku wydawania w postaci papierowej Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Jednakże zauważenia wymaga, iż obowiązek wydawania dzienników stanowi tylko jedno z wielu zadań powierzonych Centrum Obsługi, wobec czego nie zachodzi niebezpieczeństwo likwidacji całego Centrum. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że Centrum Obsługi w dalszym ciągu zajmowało się będzie wydawaniem i rozpowszechnianiem Monitora Polskiego B. Ponadto w celu dostosowania organizacyjnego Centrum Obsługi do nowych regulacji w projekcie przewidziano odpowiednio długie *vacatio legis*.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny

Brak jest wyraźnego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, choć podkreślić należy, iż ułatwienie w dostępie do dzienników urzędowych powinno mieć pozytywne znaczenie dla przedsiębiorców. Nie bez znaczenia dla przedsiębiorców będzie miało również wprowadzenie obowiązku sporządzania tekstów jednolitych aktów ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Wprowadzenie tego rozwiązania znacznie ułatwi dostęp obywateli do pełnych tekstów aktów prawnych i tym samym pozytywnie wpłynie za zwiększenie świadomości prawnej wśród obywateli.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Brak wyraźnego wpływu.

7. Źródła finansowania proponowanych regulacji, w szczególności w odniesieniu do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Ze względu na fakt, iż w obecnym stanie prawnym istnieje już obowiązek wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej, a projektowana regulacja ogranicza się głównie do zniesienia podwójnego obowiązku wydawania dzienników urzędowych zarówno w postaci elektronicznej, jak i papierowej, zauważyć należy, że źródła finansowania projektowanej regulacji w odniesieniu do budżetu państwa nie ulegną zmianie. Koszty związane z wydawaniem dzienników urzędowych za każdym razem ujmowane są w budżecie. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż projektowana

regulacja wprowadza normę, zgodnie z którą wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest odpłatne. Kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat lub gminę, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków. Powyższe rozwiązanie zapewni jednostkom samorządu terytorialnego pokrycie części kosztów związanych z projektowanymi zmianami.