



## RAPORT

### ELEKTRONIZACJA PRAWA

*Elektroniczne wojewódzkie dzienniki urzędowe – wg stanu za rok  
2010 i 2011*

Data dokumentu: 8 czerwca 2011

Opracowanie: Ryszard Adam Grytner

## Wprowadzenie

Proces „elektronizacji prawa” rozpoczął się od 1 stycznia 2009 r., to jest wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz wydanych do niej przepisów wykonawczych. Zmianie uległ zarówno sposób wydawania dzienników urzędowych, jak również sporządzania aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w tych dziennikach. Dzienniki urzędowe, obok tradycyjnej postaci „papierowej” są od tego momentu wydawane również w formie elektronicznej (wraz z elektronicznymi skorowidzami). Zasadnicze zmiany wprowadzono również w odniesieniu do wymogów jakie winny spełniać akty prawne ogłaszane w dziennikach urzędowych. W tym zakresie wprowadzony został obowiązek ich sporządzania w postaci tzw. „tekstów strukturalnych” w formacie XML.

Dwa i pół roku wdrażania nowych przepisów to wystarczający czas na dokonanie podsumowania i udzielenie odpowiedzi na pytanie na jakim jesteśmy etapie „elektronizacji prawa. Jest to tym bardziej istotne, jeżeli zważymy fakt dokonania kolejnej nowelizacji ustawy, w efekcie której dotychczasowy oryginał aktu prawnego w postaci papierowej ma zostać zastąpiony oryginałem aktu w postaci dokumentu elektronicznego (podpisanym elektronicznie).

Powyższe stanowi zmianę o wymiarze wręcz cywilizacyjnym – oznacza nie tylko konieczność opanowania nowych narzędzi do tworzenia aktów w postaci dokumentów elektronicznych, ale także, a może nawet przede wszystkim, konieczność zmiany sposobu myślenia (przejście z postaci „papierowej” na elektroniczną postać dokumentu pociąga za sobą szereg konsekwencji i dlatego też, wbrew pozorom, nie jest takie łatwe i oczywiste jakby się wydawało). Dlatego też, im lepsze przygotowanie do tej operacji już w tym momencie, tym większa pewność, że cała operacja się powiedzie i nie będzie przypadków odmowy ogłoszenia aktu prawnego w dzienniku urzędowym z powodu nie spełnienia obowiązujących wymogów technicznych.

**Generalnie rzecz biorąc należy stwierdzić, że „elektronizacja prawa” na poziomie wojewódzkich dzienników urzędowych przebiega prawidłowo.** Równocześnie należy podkreślić, że uzyskane rezultaty to efekt wręcz nieprawdopodobnego wysiłku tak samych urzędów wojewódzkich (Wydziałów Prawnych wraz z Redakcjami Dzienników), jak również, a może nawet przede wszystkim wszystkich gmin, powiatów, samorządów wojewódzkich, oraz innych podmiotów sporządzających akty prawne podlegające ogłoszeniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

W proces tworzenia i wydawania wojewódzkich dzienników urzędowych łącznie jest zaangażowanych ok. 3,5 tysiąca podmiotów – wszystkie samorządy, jak również szereg innych podmiotów, w tym sądy administracyjne, komisarze wyborczy, inne organy administracji rządowej (np. Prezesi URE). Wszystkie te podmioty podjęły wysiłek nauczania się nowego sposobu sporządzania aktów prawnych – w postaci tzw. „tekstów strukturalnych” w formacie XML. I uczyniły to jak widzimy nad wyraz skutecznie – w chwili obecnej już ponad 93% aktów sporządzonych jest w taki właśnie sposób.

To z kolei otworzyło drogę do znacznego uproszczenia i przyspieszenia procesu tworzenia i publikowania także dzienników urzędowych.

Wystarczy powiedzieć, że jeszcze dwa lata temu, naturalnym stanem rzeczy była sytuacja, w której na ogłoszenie aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym trzeba było czekać dwa lub nawet trzy miesiące (a w okresie „spiętrzenia” aktów do publikacji – nawet dłużej). Obecnie, czas ten został skrócony do minimum – w zasadzie nie ma przypadków aby wynosił on dłużej aniżeli miesiąc, generalnie akty są ogłaszane niezwłocznie po ich sprawdzeniu przez nadzór prawny.

Wszystko to stało się możliwe właśnie w wyniku tego, że akty prawne są przekazywane do ogłoszenia w postaci „tekstów strukturalnych w formacie XML”. Tak przygotowane akty prawne można bowiem, po ich zaakceptowaniu (nadaniu „wizy”), umieszczać w dzienniku urzędowym, wraz z automatycznym formatowaniem do wymaganej postaci (specjalny krój i wielkość czcionki, dwukolumnowy układ tekstu), etc.. Wcześniej, wszystkie te operacje musiały być wykonywane ręcznie, co było bardzo pracochłonne i w oczywisty sposób powodowało wydłużenie całego procesu przygotowania i następnie wydania dziennika urzędowego. W szczególności, przy ręcznej metodzie składu dziennika, zawsze istniało

niebezpieczeństwa popełnienia ludzkiego błędu – w efekcie tekst aktu ogłoszonego w dzienniku mógł się różnić od jego „oryginału” przekazanego celem ogłoszenia do Redakcji Dziennika. Jeżeli takie zdarzenie miało miejsce, wywoływało to kolejne, negatywne konsekwencje.

Obecnie, wraz ze zmianą stanu prawnego, jest nie tylko szybciej, ale też nie istnieje już tego typu niebezpieczeństwo – do ogłoszenia akty są przekazywane w postaci podpisanych cyfrowo „dokumentów elektronicznych”. Systemy, którymi dysponują Redakcje Dzienników, przekazane akty potrafią automatycznie umieszczać we właściwym dzienniku, wraz z automatycznym formatowaniem tekstu.

Oczywiście, w sytuacji gdy przekazany akt nie spełnia tych wymogów, wówczas zachodzi konieczność przeprowadzenia wszystkich tych operacji ręcznie – co nie tylko powoduje wydłużenie czasu potrzebnego na ogłoszenie, ale też może generować powstanie określonych błędów.

Wraz z kolejną nowelizacją ustawy, która wejdzie w życie zasadniczo od 1.01.2011 r. (ale niektóre jej przepisy już od 1.07.br.), **podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego będzie akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym**. Oznacza to, że od tego momentu nie będzie potrzeby przekazywania aktów w postaci papierowej. Oryginałem będzie bowiem akt w postaci elektronicznej – jeżeli organ wydający będzie chciał zrobić sobie jago „kopie papierowe” to sporządzi je z „oryginału cyfrowego”.

Niemniej jednak, dla wszystkich organów stanowiących akty prawne oznacza to konieczność spełniania w pełnym zakresie wszystkich obowiązujących wymogów. W dzienniku urzędowym będzie mógł zostać bowiem jedynie taki akt prawny, który spełnia obowiązujące wymogi. Należy przy tym nadmienić, że Redakcja Dziennika nie będzie miała prawnej możliwości „poprawienia” przekazanego do ogłoszenia aktu (usunięcia błędu) – jako że będzie miała do czynienia z podpisanym cyfrowo „oryginałem elektronicznym” aktu.

Reasumując: obecny stan należy ocenić jako dobry, niemniej jednak czas jaki pozostał do pełnego, obligatoryjnego wejścia w życie nowelizacji, winien zostać wykorzystany przez wszystkie podmioty w celu pełnego dostosowania się do nowych, wyższych wymogów.

**DANE ZBIORCZE – ANALIZA OGÓLNA**

Lp.	Województwo	Akty ogłoszone w 2010 r.	Akty ogłoszone w 2011 r. (do 15.05.)	% (kol.4:3)	Akty przekazane w XML w r.2010	% aktów w XML w stos. do aktów ogłoszonych (2010)	Akty przekazane w XML w r.2011	% aktów w XML w stos. do aktów ogłoszonych (2011)	Wzrost/spadek aktów XML (2011 do 2010)
1	dolnośląskie	4 240	1 620	38,21%	3767	88,84%	1589	98,09%	9,24%
2	kujawsko-pomorskie	3 010	915	30,40%	2244	74,55%	851	93,01%	<b>18,45%</b>
3	lubelskie	2 777	1 440	51,85%	1735	62,48%	1202	83,47%	<b>20,99%</b>
4	lubuskie	2 008	1 138	56,67%	1628	81,08%	1009	88,66%	7,59%
5	łódzkie	3 853	1 291	33,51%	3795	98,49%	1291	100,00%	1,51%
6	małopolskie	6 197	2 035	32,84%	5898	95,18%	1914	94,05%	-1,12%
7	mazowieckie	7 684	2 446	31,83%	5049	65,71%	2188	89,45%	<b>23,74%</b>
8	opolskie	1 922	649	33,77%	1439	74,87%	634	97,69%	<b>22,82%</b>
9	podkarpackie	2 980	1 145	38,42%	2546	85,44%	1089	95,11%	9,67%
10	podlaskie	4 069	1 611	39,59%	3683	90,51%	1528	94,85%	4,33%
11	pomorskie	3 503	1 296	37,00%	2811	80,25%	1229	94,83%	<b>14,58%</b>
12	śląskie	4 809	2 014	41,88%	4409	91,68%	1989	98,76%	7,08%
13	świętokrzyskie	3 946	1 346	34,11%	3732	94,58%	1330	98,81%	4,23%
14	warmińsko-mazurskie	2 924	998	34,13%	2035	69,60%	909	91,08%	<b>21,49%</b>
15	wielkopolskie	2 970	2 144	72,19%	2381	80,17%	1965	91,65%	<b>11,48%</b>
16	zachodniopomorskie	2 642	1 116	42,24%	2252	85,24%	1029	92,20%	6,97%
	<b>RAZEM:</b>	<b>59 534</b>	<b>23 204</b>	<b>39,0%</b>	<b>49 404</b>	<b>83,0%</b>	<b>21 746</b>	<b>93,7%</b>	<b>10,7%</b>

Z zestawionych danych wynika, że w r.2010 we wszystkich 16 wojewódzkich dziennikach urzędowych ogłoszono łącznie 59.534 akty prawne, z czego 83,0% zostało przekazanych do ogłoszenia w postaci „tekstów strukturalnych w formacie XML” (czyli zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymogami). Oznacza to, że w roku 2010, aż 17% przekazywanych do ogłoszenia, nie spełniało jeszcze obowiązujących wymogów. W tym stanie rzeczy, bardzo istotne staje się zbadanie, czy taki stan się utrzymuje, czy też zachodzą zmiany – a jeżeli tak, to w jakim kierunku.

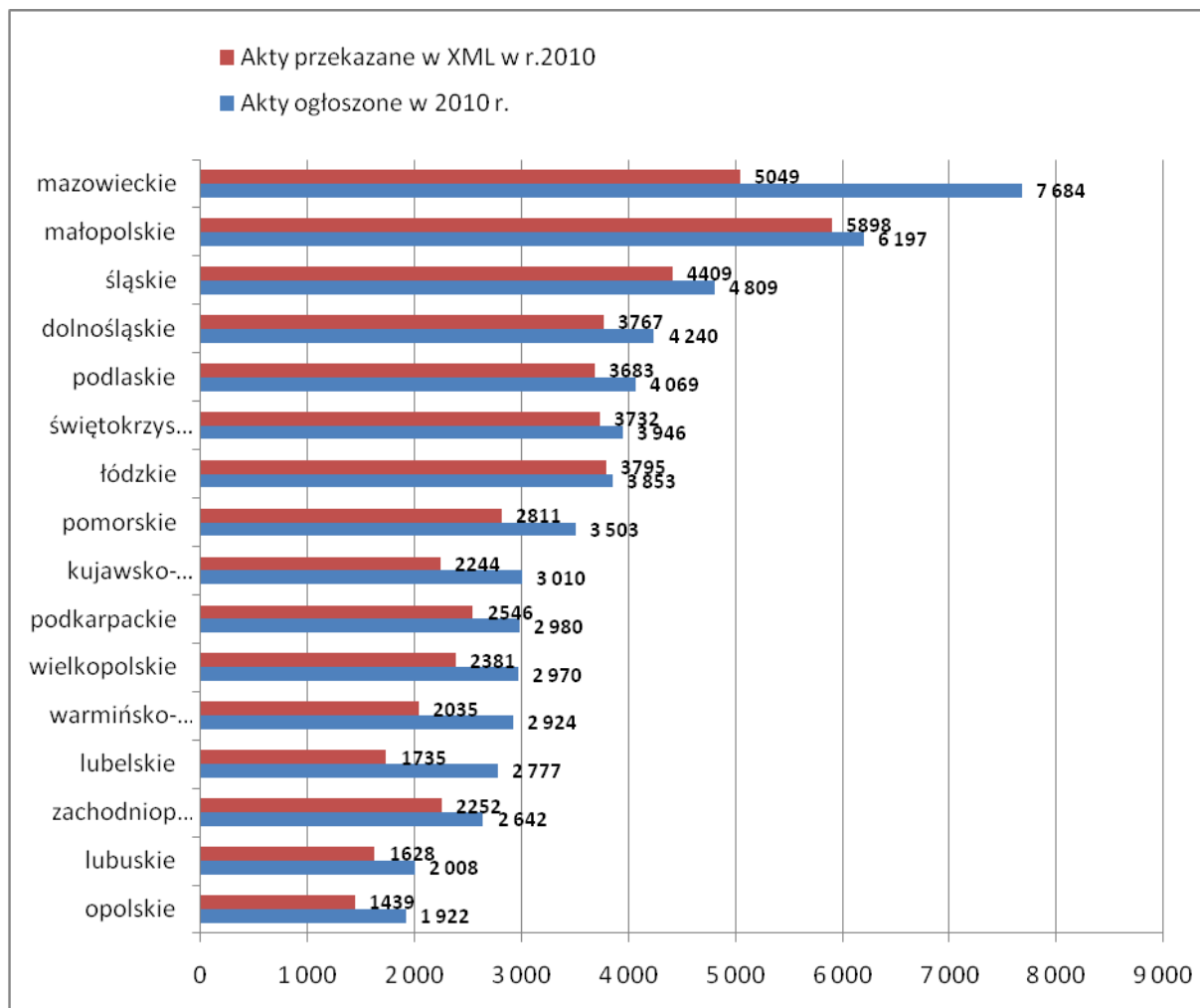
Z danych za rok 2011 wynika jednoznacznie, że w porównaniu do roku 2010 mamy do czynienia z istotną zmianą i to we właściwym kierunku. Mianowicie, na ogółem 23.204 ogłoszone akty prawne, wymogi spełniało już 93,7% - co stanowi w porównaniu do r.2010 wzrost aż o 10,7 %.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że są województwa, w których już 100% aktów przekazywanych do ogłoszenia odpowiada wymogom (województwo łódzkie). Bardzo dobra sytuacja jest też w województwach: świętokrzyskim (98,8%), śląskim (97,8%), dolnośląskim (98,1%), opolskim (97,7%), Powyżej 90% aktów w XML odnotowują również województwa: podkarpackie, podlaskie, pomorskie, małopolskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie, warmińsko-mazurskie. Jedynie jeszcze w 3 województwach odsetek przekazywanych aktów w XML wynosi poniżej 90% (mazowieckie, lubuskie, lubelskie).

Równocześnie, widzimy że kilka województw zrobiło w r.2011 w porównaniu do r.2010 olbrzymi postęp. I tak np. odsetek aktów w XML w r.2011 w porównaniu do r.2010 wzrósł: w woj. mazowieckim aż o 23,7% (z 65,7% do 89,5%), w woj. opolskim o 22,8% (z 74,9% do 97,7%), w woj. warmińsko-mazurskim o 21,5% (z 69,6% do 91,1%), w woj. lubelskim o 21,0% (z 62,5% 83,5%).

Na kolejnych wykresach przedstawiono dane w sposób bardziej szczegółowy.

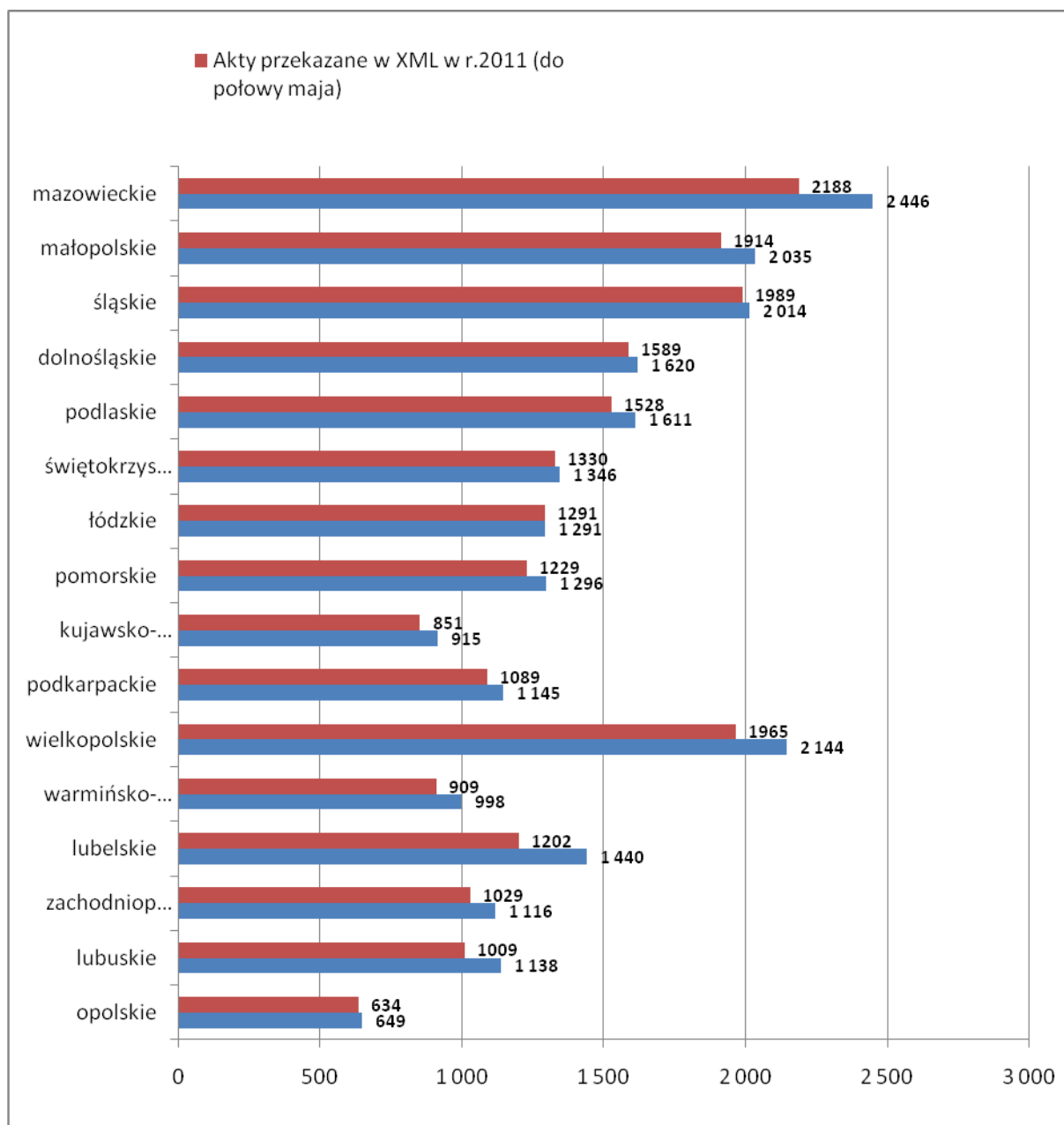
### LICZBA AKTÓW OGŁASZANYCH W DZIENNIKACH WG WOJEWÓDZTW



Powyżej przedstawione są dane dotyczące liczby aktów prawnych jakie zostały ogłoszone w roku 2010 w poszczególnych wojewódzkich dziennikach urzędowych. Jak widzimy, najwięcej aktów zostało ogłoszonych w mazowieckim dzienniku urzędowym, bo aż 7.684, a najmniej w opolskim – jedynie 1.922. W przeważającej liczbie przypadków, w każdym dzienniku wojewódzkim ogłaszanych jest ok. 3-4 tysiące aktów. Jest to duża liczba – dla porównania, rocznie w Dzienniku Ustaw ogłaszanych jest ok. 2 tys. aktów prawnych.

Równocześnie widzimy liczbę aktów przekazywanych do ogłoszenia w XML – w niektórych przypadkach różnice są znaczące (mazowieckie, lubelskie, warmińsko-mazurskie.).

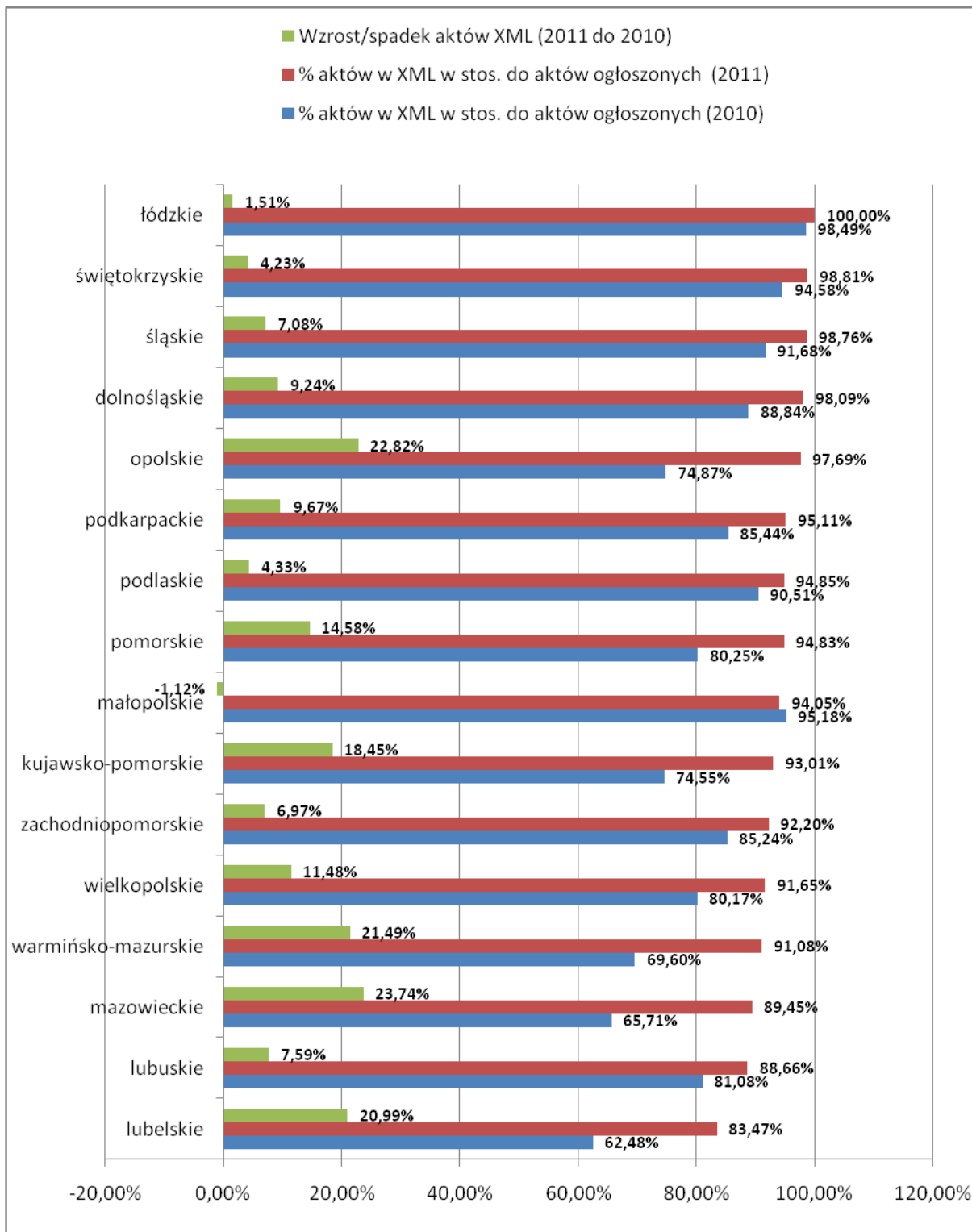
### Akty ogłoszone w roku 2011 (do połowy maja):



Powyżej przedstawione zostały dane w analogicznym układzie jak na poprzednim wykresie, tyle że za rok 2011 (za okres od 1 stycznia do połowy maja).

Jak widzimy, liczba ogłaszanych aktów jest proporcjonalnie bardzo zbliżona jak za rok 2010. Równocześnie mamy do czynienia z wyraźnym wzrostem aktów w XML – jeszcze bardziej będzie to widoczne na kolejnym wykresie.

**Zestawienie porównawcze dot. procentowego udziału aktów w XML przekazywanych do Redakcji Dziennika celem ogłoszenia (w stosunku do wszystkich przekazywanego aktów do ogłoszenia):**



## Podsumowanie

Przedstawione powyżej dane odnoszą się zbiorczo do wszystkich organów przekazujących akty prawne i inne dokumenty do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych – poza samorządami są to m.in. sądy administracyjne, komisarze wyborczy, prezesi URE.. Łącznie, w skali kraju, akty prawne przekazywane są do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych przez niemal 3,5 tysiąca podmiotów.

Biorąc pod uwagę uzyskane wyniki (93,7% aktów w XML), oraz fakt, że sporządzanie aktów prawnych zgodnie z nowymi wymogami (w postaci tekstów strukturalnych w XML) wymagało od wszystkich tych podmiotów opanowanie nowych umiejętności, w tym posługiwania się nowymi, specjalizowanymi narzędziami, należy stwierdzić, że jest to niewątpliwie wielki sukces.

Niemniej jednak, istniejący stan jest jeszcze daleki od doskonałości. W kontekście kolejnej nowelizacji przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych konieczna staje się bowiem pełna „xml-izacja” tworzonych aktów prawnych.

Do pełnego, obligatoryjnego wejścia w życie noweli ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych pozostało jeszcze nieco czasu – do 1 stycznia 2012 r. Niemniej jednak, wbrew pozorom nie jest to czas długi, jeżeli uwzględnimy liczbę podmiotów, których to dotyczy oraz konieczność pełnego opanowania umiejętności tworzenia aktów w postaci tekstów strukturalnych w XML – w szczególności aktów o złożonej budowie, takich jak np. statuty, regulaminy organizacyjne, budżety, plany zagospodarowania przestrzennego.

Niemniej jednak, zważywszy na dotychczasowe doświadczenia i dokonany postęp w tym zakresie, należy stwierdzić, że samorzady oraz inne podmioty będą w stanie odpowiednio się przygotować do zastąpienia oryginału aktu prawnego z postaci „papierowej” na „dokument elektroniczny” – wszakże pod warunkiem, że same to zechcą uczynić, oraz że otrzymają stosowne wsparcie ze strony organów wydających dzienniki wojewódzkie (województw), co jak do tej pory zawsze miało miejsce.