



RAPORT

Ocena stanu „elektronizacji prawa”

Data dokumentu: 8 czerwca 2011

Opracowanie: Ryszard Adam Grytner

Ocena stanu „elektronizacji prawa”

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.

Po upływie dwóch i pół roku od wprowadzenia ww zmian, warto przyjrzeć się w jakim stopniu nowe wymogi zostały już spełnione – tak przez wojewodów jako organy wydające dzienniki urzędowe, jak i organy wydające akty prawne podlegające ogłoszeniu w tych dziennikach (a więc m.in. wszystkie organy gmin, powiatów, samorządu województwa).

Raport nt. „Elektronizacji prawa”

W szczegółowym raporcie dotyczącym ogłaszania aktów prawnych w wojewódzkich dziennikach urzędowych (dostępny na stronie www.abcpro.pl) uwzględniono dane za cały rok 2010 oraz za rok 2011 (do połowy maja).

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%).

Należy przy tym zaznaczyć, że przedstawione powyżej dane odnoszą 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.

Nowelizacja ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – zastąpienie „oryginału papierowego” oryginałem w postaci dokumentu elektronicznego.

W dniu 18 maja br. Prezydent RP podpisał [ustawę z dnia 4 marca br. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych](#). W chwili pisania tego tekstu, ustawa jeszcze oczekuje na ogłoszenie, co powinno to nastąpić jeszcze w czerwcu. Jest to o tyle ważne, że w takiej sytuacji, szereg bardzo ważnych przepisów zmieniających wejdzie w życie już od dnia 1 lipca br. (zasadniczo, nowelizacja wchodzi w życie z dniem 1.01.2012 r.).

Generalnie rzecz biorąc, zmiany polegają na zastąpieniu obecnego „oryginału papierowego” przez oryginał w postaci „dokumentu elektronicznego”.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że niektóre przepisy wejdą w życie wcześniej, a mianowicie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia ustawy zmieniającej w dzienniku ustaw. **Jeżeli zatem ustawa zmieniająca zostanie ogłoszona w czerwcu br., to przepisy te wejdą w życie od 1 lipca br. W szczególności chodzi tu o art.15 ustawy.**

Do tej pory, zgodnie z art.15 ust.1 ustawy „*podstawą do ogłoszenia aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest ich oryginał podpisany przez upoważniony do wydania tego aktu organ*”. Zgodnie z art. 15 ust.3, celem ogłoszenia w dzienniku, organowi wydającemu dziennik (województwie) należało przedstawić oryginał aktu normatywnego **wraz z trzema kopiami** (wraz z wnioskiem o ogłoszenie). **Dodatkowo, zgodnie z art.15 ust.3a, należało dostarczyć akt prawny również w formie dokumentu elektronicznego** – zawierającego w swojej treści poświadczenie zgodności z oryginałem i opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym organu, który podpisał ten akt.

Tak więc, w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia ze swoistym „dualizmem” – celem ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym musi on być przekazany organowi wydającemu dziennik zarówno w postaci „oryginału papierowego” (w własnoręcznym podpisem organu, pieczęciami, etc., plus 3 papierowe kopie), jak i w postaci „dokumentu elektronicznego”.

Po wejściu w życie nowelizacji, nastąpi diametralna zmiana sytuacji.

Wynika to z faktu, że **podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego będzie akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego 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”.

W celu ułatwienia Państwu zapoznania się z wprowadzanymi zmianami, obok aktów o treści „źródłowej” przygotowaliśmy również ich teksty w postaci ujednoliconej oraz porównawczej – są dostępne w „materiałach do pobrania” (poniżej).

Tworzenie aktów w XML i ich przekazywanie do ogłoszenia

W sytuacji gdy podstawą do ogłoszenia jest akt w postaci dokumentu elektronicznego, musi on spełniać wszystkie wymogi określone w obowiązujących przepisach – w razie wątpliwości nie można się bowiem już będzie odwołać do „oryginału papierowego” ponieważ takiego oryginału po prostu już nie będzie (oryginałem będzie jedynie akt w postaci dokumentu elektronicznego).

W konsekwencji, jeżeli akt w postaci elektronicznej nie będzie sporządzony prawidłowo, to może się okazać, że nie zostanie ogłoszony w dzienniku i tym samym nie wejdzie w życie (np. plan zagospodarowania przestrzennego). Obecnie, gdy jeszcze funkcjonują „oryginały papierowe” postać elektroniczna aktu ma jeszcze znaczenie „drugoplanowe”, ale gdy postać papierowa zniknie, a pozostanie tylko „oryginał elektroniczny”, tym samym spowoduje to diametralną zmianę sytuacji.

Najczęściej popełniane błędy – sposoby ich uniknięcia („warsztaty praktyczne”)

W tworzonych przez urzędy (i nie tylko) aktach prawnych w dalszym ciągu (niestety) występuje szereg błędów – mniej i bardziej poważnych. Ma to bezpośredni wpływ na możliwość stworzenia aktu w postaci tekstu strukturalnego w XML, tak jak wymagają tego obowiązujące przepisy.

Ustawodawca przewidział co prawda możliwość przekazywania jeszcze przez 6 miesięcy aktów do ogłoszenia wg dotychczasowych zasad, niemniej jednak jest to okres przejściowy, który należy wykorzystać do pełnego przygotowania się do zmienionych przepisów.

Biorąc powyższe pod uwagę, w oparciu o analizę popełnianych najczęściej błędów przygotowaliśmy materiał o charakterze „warsztatów praktycznych” – jestem przekonany, że zapoznanie się z ww materiałem przez wszystkich pracowników, którzy uczestniczą w procesie przygotowywania aktów prawnych pozwoli na uniknięcie szeregu błędów popełnianych jeszcze obecnie, jak również usprawni całe działanie w tym zakresie.

Załączniki – także w XML

W przypadku aktów z załącznikami bardzo często jeszcze jest tak, że sam akt „główny” sporządzany jest w postaci „tekstu strukturalnego w XML”, natomiast załączniki w sposób bardzo różny (zdarza się nawet ich dołączanie w postaci „skanów”, lub też plików MS Word, Excell..). Wynika to oczywiście z różnych powodów, w tym niekiedy problemów ze sporządzeniem w postaci XML (wymagany zbyt duży nakład pracy celem „przekonwertowania do XML”, brak efektywnych narzędzi do tworzenia załączników od razu w XML, etc..).

Wszystko to prawda, niemniej jednak należy zdawać sobie sprawę z tego, że najpóźniej od dnia 1 stycznia 2012 r. trzeba będzie być przygotowanym do tego, aby również załączniki spełniały wszystkie obowiązujące wymogi (winny zostać sporządzone w XML, albo też zostać w odpowiedni sposób „dołączone” do „aktu głównego w XML”, po uprzednim ich podpisaniu).

Brak spełnienia wymogów w odniesieniu do załączników może się okazać głównym problemem stojącym na przeszkodzie ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym.

Prowadzenie „zbioru aktów prawa miejscowego” w postaci elektronicznej

Obowiązek prowadzenia „zbioru aktów prawa miejscowego” w postaci elektronicznej wynika wprost z art. 20a ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Natomiast obowiązek prowadzenia skorowidza elektronicznego do tego zbioru wynika z art. 27 ust. 3a w zw. z art. 28 ust.3 cyt. ustawy.

Najczęściej spotykanym błędem jest to, że gminy i powiaty nie wydzielają aktów należących do kategorii „aktów prawa miejscowego” w osobny zbiór, ale umieszczają w BIP wszystkie akty stanowione przez Radę i/lub wójta burmistrza. Wśród tych aktów znajdują się oczywiście również „akty prawa miejscowego”, ale działanie takie nie jest prawidłowe.

Prawidłowym działaniem jest stworzenie osobnego „zbioru aktów prawa miejscowego” i umieszczenie w nim wszystkich aktów prawnych należących do tej kategorii. W tym celu należałoby oczywiście dokonać wstępnego przeglądu aktów prawnych – umieścić w zbiorze jedynie te, które są obowiązujące. Tak stworzony zbiór powinien być na bieżąco aktualizowany – oczywiście powinien zawierać wyłącznie akty będące „aktami prawa miejscowego”.

Katalog aktów prawnych należących do kategorii aktów prawa miejscowego określają odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie gminnym / samorządzie powiatowym, jak również przepisy szczególne. Generalnie rzecz biorąc, do aktów prawa miejscowego należą akty przekazywane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (poza nielicznymi wyjątkami - np. budżet).

Materiały uzupełniające - do pobrania na stronie www.abcpro.pl – zakładka „Elektronizacja prawa”:

RAPORTY:

- *Raport – ELEKTRONIZACJA PRAWA – Elektroniczne wojewódzkie dzienniki urzędowe – wg stanu za rok 2010 i 2011*

DOBRE PRAKTYKI - PORADNIKI:

- *Warsztaty – cz.1: Akty prawa miejscowego – Najczęściej popełniane błędy, jak ich unikać*

PRZYKŁADY TRUDNYCH AKTÓW – do wykorzystania:

- *Statut gminy*
- *Regulamin Organizacyjny Urzędu*
- *Uchwała budżetowa*
- *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*

Uwaga:

Do otwarcia aktu należy użyć aplikacji „Edytor XML Legislators”.

Jeżeli nie posiadasz wersji komercyjnej tego edytora – [pobierz wersję TRIAL](#)

PRAWO:

- *Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jedn. tekst Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz.95)*
- *Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (podpisana przez Prezydenta RP w dniu 18 maja 2011 r.)*
- *Tekst ujednoczony ustawy - obejmujący zmiany wprowadzone ustawą z dnia 4 marca 2011 r.*
- *Tekst porównawczy ustawy - obejmujący zmiany wprowadzone ustawą z dnia 4 marca 2011 r.*
- *Rozporządzenie MSWiA z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 75, poz.451, z późn.zmianami) – tekst ujednoczony*
- *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.Nr 100, poz.908).*

Oprac. Ryszard Adam Grytner – ABC PRO