

Justyna Kurek

Publikacja aktu prawnego : uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/2, 111-125

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Justyna Kurek*

PUBLIKACJA AKTU PRAWNEGO UWAGI *DE LEGE LATA* I POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

1. Uwagi wstępne

W demokratycznym państwie, treść aktów prawnych i wynikających z nich norm stanowi podstawowe dobro dla obywateli i innych adresatów prawa. Przy czym treść obowiązującego prawa powinna być rozumiana, jako informacja o brzmieniu aktu prawnego i jego poszczególnych przepisów na dany dzień, dowolnie wybrany przez adresata. Informacja taka odgrywa podstawowe znaczenie dla uczestnictwa jednostki w życiu społecznym i związanych z nim procesów gospodarczych, a także dla kształtowania stosunków społecznych i świadomego planowania czynności prawnych.

Znaczenie informacji prawnej, w tym wiedza o aktualnie obowiązującym brzmieniu aktu prawnego ma szczególne znaczenie w życiu społecznym. Wiąże się to dodatkowo z jej faktyczną „reglamentacją” i ekonomiczną barierą w jej pozyskaniu. Żadne z publicznie dostępnych, bezpłatnych źródeł poznania prawa nie gwarantuje dostępu do bieżąco aktualizowanych (ujednolicanych) aktów prawnych. Na organach państwa nie spoczywa bowiem obowiązek konsolidacji aktów prawnych. Jedynym źródłem pewnej informacji prawnej są elektroniczne komercyjne systemy informacji prawnej wydawane przez prawnicze Wydawnictwa.

* Mgr Justyna Kurek – Doktorantka w Katedrze Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Starszy prawnik w Kancelarii Roedl Majchrowicz & Bączyk Sp.k.

2. Akt prawny jako szczególny rodzaj informacji publicznej

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem treść aktu prawnego stanowi szczególny rodzaj informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny dokonując wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej¹ w wyroku w sprawie II SA 3301/02 stwierdził, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy, „dostęp do treści aktów prawnych (z wyjątkiem aktów nieogłoszonych i ich projektów) regulowany jest [...] odrębną ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych”². Konstatacja ta została potwierdzona w późniejszym orzecznictwie NSA. W postanowieniu w sprawie I OSK 928/05 sąd stwierdził, iż „tryb udostępniania takich informacji [informacji o prawie] został uregulowany w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [...], która przewiduje obowiązek ogłoszenia i udostępniania aktów”³.

W swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny oparł się na regulacji art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym, przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Jak powszechnie przyjmuje doktryna, ustawa o dostępie do informacji publicznej prowadzi do wyodrębnienia dwóch grup informacji: podlegających udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz takich, które ujawnia się na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawach szczególnych⁴. Bez wątpienia, tak jak to zostało przyjęte w cytowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, regulacją szczególną wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej jest ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych⁵.

W doktrynie w zasadzie powszechnie przyjmowano, iż tryb dostępu do aktów prawnych regulują przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów norma-

¹ Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

² Wyrok NSA z 19.12.2002 r., sygn. akt II SA 3301/02, niepubl.

³ Postanowienie NSA z 24.1.2006 r., sygn. akt I OSK 928/05, niepubl.

⁴ Por. M. Chmaj [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidiński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2010, s. 31–32.

⁵ Ustawa z 20.7.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j.: Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 (zwana dalej „ustawą o aktach normatywnych”).

tywnych, a w związku z tym nie można domagać się udostępnienia treści aktów prawnych w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej⁶. Odmienne stanowisko w tym zakresie reprezentował Grzegorz Wierczyński, który zwracał uwagę, iż ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych odnosi się tylko do niektórych kategorii aktów prawnych. Zdaniem autora, z tego, że „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie zajmuje się udostępnianiem tych tekstów aktów prawnych, które nie zostały opublikowane w dziennikach urzędowych wynika, że na podstawie ustawy nie są udostępniane dwie kategorie tekstów aktów prawnych: teksty tych aktów prawnych, które nie zostały opublikowane (i – dodane JK) teksty ujednolicone aktów opublikowanych, które nie są tekstami jednolitymi”⁷.

W praktyce obrotu prawnego szczególne znaczenie odgrywa kategoria aktów ujednoliconych. W nauce prawa powszechnie przyjmuje się, iż akty ujednolicone to akty prawne, które zawierają naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących, które weszły do dnia dokonania konsolidacji⁸. Jednak w odróżnieniu od aktów jednolitych, do których odnosi się art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym a w związku z tym nie korzystają z domniemania autentyczności i nie posiadają waloru normatywnego. Akty takie będą stanowiły jedynie „nieautoryzowane” źródło poznania prawa.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie zobowiązuje jednakże organów państwa do ujednolicania aktów prawnych i udostępniania wersji skonsolidowanej po każdej nowelizacji. A zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Obowiązek obwieszczenia aktów ujednoliconych ograniczony jest do dyspozycji art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Organy wydające akty prawne mają obowiązek publikowania tekstów jednolitych aktów prawnych nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli w tym czasie akty te były nowelizowane. Od 1.1.2012 r. obowiązek ten wszedł w życie w stosunku do aktów prawnych innych niż ustawa. W odniesieniu do publi-

⁶ M. Chmaj [w:] *Ustawa o dostępie...*, s. 29. Odmienne G. Wierczyński, *Głosa do wyroku NSA w Warszawie z 19.12.2002 w sprawie II SA 3301/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2005, Nr 1–2, s. 55.

⁷ G. Wierczyński, op.cit.

⁸ W. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Kraków 2006, s. 217; J. Janowski, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2011, s. 168.

kowania aktów jednolitych ustaw obowiązek ten został odroczony w czasie do 1.1.2016 r. (art. 10 pkt. 3 ustawy).

Przyjmując za G. Wierczyńskim założenie, że tekst ujednolicony aktu prawnego stanowi szczególny rodzaj informacji publicznej, do której dostęp muszą gwarantować ogólne przepisy o dostępie do informacji publicznej, należy jednocześnie podkreślić, iż tekst ujednolicony aktu prawnego może być na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej analizowany jedynie w kontekście prawa dostępu do informacji przetworzonej. Organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa a ponieważ prawo nie nakłada obowiązku systematycznej konsolidacji aktów prawnych, organy państwa musiałyby dokonywać konsolidacji aktów prawnych na żądanie podmiotu uprawnionego. Powszechną praktyką jest korzystanie przez organy państwa w bieżącej pracy z komercyjnych baz danych zawierających ujednolicone akty prawne. Możliwość redystrybuowania przez państwo tekstów aktów prawnych opublikowanych w prywatnych systemach informacji prawnej ograniczone jest z uwagi na przepisy prawa własności intelektualnej i stosowne umowy licencyjne.

Dlatego też w celu udostępnienia ujednoliconych aktów prawnych, organy państwa musiałyby dokonać samodzielnej konsolidacji treści aktów prawnych. Ponadto, regulacja dostępu do przetworzonej informacji publicznej wymagają po stronie zainteresowanego wykazania istnienia szczególnego publicznego interesu w udostępnieniu takiej informacji (art. 3 ust. 1 u.d.i.p.). Jak podkreśla się w orzecznictwie „w kwestii udzielania przez organy państwa informacji publicznej interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. usprawniałoby działanie jego organów”⁹.

Proces przetworzenia tekstów pierwotnych aktów prawnych w celu stworzenia wersji aktu prawnego uwzględniającej wszystkie zmiany (wersji ujednoliconej) jest procesem czasochłonnym i wymagającym specjalistycznej wiedzy z zakresu techniki legislacyjnej. Na organach państwa, poza obowiązkiem publikowania aktów jednolitych, nie spoczywa obowiązek konsolidacji aktów prawnych. Dokonanie ujednoliczeń na wnioski zainteresowanych podmiotów nie będzie w związku z tym uzasadnione z punktu widzenia interesu publicznego. Podjęcie przez organy państwa takiego wyzwania leżałoby, co najwyżej, w zbiorowym interesie obywateli i innych podmiotów prawa. Kategorii takiej ustawa o dostępie do informacji prawnej nie przewiduje. Dlate-

⁹ Wyrok NSA z 17.10.2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05.

go też w praktyce, dostęp podmiotów prawa do informacji prawnej ograniczony jest do tych kategorii aktów prawnych, których zakres udostępnienia będzie wynikał z przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

3. Publikacja aktu prawnego

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych przewiduje szczególny tryb udostępnienia informacji prawnej. Akty normatywne ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰, t.j. w formie uporządkowanego, stanowiącego odrębną całość znaczeniową zbioru danych, posiadającego określoną strukturę wewnętrzną i zapisanego na nośniku informatycznym (art. 3 pkt 2). Szczegółowe wymogi techniczne w tym zakresie reguluje rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych¹¹. Zgodnie z § 3 Rozporządzenia dokumenty elektroniczne zawierające akty normatywne i inne akty prawne, podlegające ogłoszeniu na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych sporządza się w formacie XML. Dokumenty te muszą być zgodne z wzorami aktów ogłoszonymi w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych oraz na stronie internetowej www.dziennikiurzedowe.gov.pl.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych przewiduje więc szczególny tryb udostępnienia informacji o prawie. Akty prawne udostępniane są w formacie PDF za pośrednictwem stron internetowych dzienników urzędowych. Zapoznanie się z nimi możliwe jest poprzez stronę internetową Rządowego Centrum Legislacji, na której znajdują się odnośniki do stron poszczególnych dzienników urzędowych.

Zgodnie z § 8 Rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych dla aktów normatywnych, akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w for-

¹⁰ Ustawa z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm. (zwana dalej „ustawą o informatyzacji”).

¹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27.12.2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych, Dz.U. Nr 289, poz. 1699 (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych dla aktów normatywnych”).

macie PDF albo w formacie XML, w sposób umożliwiający wizualizację treści w postaci pliku PDF. Do czasu wprowadzenia stosowania wzoru aktów prawnych ogłoszonych w centralnym repozytorium, zgodnie z § 10 Rozporządzenia, ogłoszenie aktów prawnych realizowane jest wyłącznie przy użyciu formatu PDF.



DZIENNIK USTAW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 stycznia 2012 r.

Pozycja 83

**OBWIESZCZENIE
MARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 15 grudnia 2011 r.

**w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego
w prawo własności nieruchomości**

1. Na podstawie art. 10 ust. 1 danego pierwotnie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1472; Nr 232, poz. 1378) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst ustawy z dnia 29 lipca 2000 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych

Schemat 1. Podpisana podpisem elektronicznym ustawa udostępniona na stronie www.dziennikustaw.gov.pl

Obowiązek udostępniania aktów prawnych odnosi się jedynie do aktów w brzmieniu opublikowanym w dziennikach urzędowych, tj. aktów w wersji pierwotnej oraz tekstów aktów jednolitych, które zostały opublikowane w oficjalnych publikatorach. Na podstawie przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych nie można było więc domagać się udostępnienia innego zapisu aktów prawnych oraz przetworzonej informacji prawnej, nawet w sytuacji gdy treść aktu prawnego w innym formacie znajduje się w posiadaniu organów publicznych.

Rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych dla aktów normatywnych stwierdza, iż dokumenty elektroniczne zawierające akty prawne i inne akty prawne sporządza się w formacie XML (§ 3 Rozporządzenia). Dokument taki musi posiadać strukturę zgodną z regułami Zasad Techniki Prawodawczej¹².

¹² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”, Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908.

W skład schematu XML muszą więc wchodzić znaczniki zawierające w szczególności mechanizmy do przedstawienia budowy aktu w szczególności podziału na jednostki redakcyjne i ich systematyzacji; zawartości tekstowej poszczególnych jednostek systematyzacyjnych i ich nazw, o ile są tytułowane; włączonych w treść aktu podlegającego ogłoszeniu elementów zewnętrznych przechowywanych w osobnych dokumentach elektronicznych, w szczególności obrazów, znaków graficznych, map, wykresów, zwanych dalej „elementami zewnętrznymi” (§ 4 Rozporządzenia).

```
<xPart xmlns="2.1" xmlns:space="preserve" xmlns:x="xMML" x:Year="2011" x:Volume="023300" x:DocNumber="760000" x:PartNumber="1" x:Lang="Pl" x:Flag="checked">
  <xName>treść uchwały/</xName>
  <xTitle>w sprawie obniżenia ceny skupu żyta dla celów wymiaru podatku rolnego </xTitle>
  <xBlock>
    <xText>Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 1994 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn. zm.) uchwała się co następuje: </xText>
    <xUnit x:title="false" x:bookmark="3599202A-1A3E-4284-9FC8-C8325C870609" x:type="para">
      <xName x:Prfx="§" x:Sffx=".">1</xName>
      <xText>Obniża się cenę skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego ogłoszoną w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2011r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2011r. (M. P. Nr 95, poz. 969) z kwoty 74,18 zł za 1 q do kwoty 40,00 zł za 1 q.
    </xUnit>
    <xUnit x:title="false" x:bookmark="6778DC0A-C539-4908-99C8-EAC808120F99" x:type="para">
      <xName x:Prfx="§" x:Sffx=".">2</xName>
      <xText>Wyłonienie uchwały powierze się Wójtowni Gminy Garbatka-Letnisko.</xText>
    </xUnit>
    <xUnit x:title="false" x:bookmark="113E7E56-2FF0-4F8F-09C9-BAF5F6013EAC" x:type="para">
      <xName x:Prfx="§" x:Sffx=".">3</xName>
      <xText>Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012r.</xText>
    </xUnit>
    <xText x:ALIGNx="right">Przewodniczący Rady<br/> /<br/>Włodzisław Mazur</xText>
  </xBlock>
</xPart>
```

Schemat 2. Treść uchwały Rady Gminy w schemacie XML

W strukturze dokumentu przedstawionego na schemacie nr 2 wyraźnie oznaczony jest tytuł uchwały, światła między jednostkami redakcyjnymi i jednostki systematyzujące. Tytuł uchwały znajduje się od pomiędzy tagiem rozpoczynającym `<xTitle>` a tagiem końcowym `</xTitle>`. Początek i koniec treści uchwały wyznaczają tagi `<xBlock>` i końcowy tag `</xBlock>`. Natomiast jednostki systematyzujące – poszczególne paragrafy uchwały mają postać: `<xName xPrfx="§" xSffx=".">2 </xName>` Strukturalny dokument XML może także zawierać informację o umiejscowieniu tekstu na stronie. Przykładowo, wyrównanie podpisu do prawej krawędzi przybiera postać `<xTekst xALIGNx="right" </xTekst>` Przedstawiona forma zapisu dokumentu umożliwia jego automatyczne przetwarzanie i publikację. Znaczniki takie mogą także służyć do automatycznego łączenia dokumentów, nanoszenia na treść zmienianą treści jednostki zmieniającej i w ten sposób wspomagać proces tworzenia tekstów jednolitych.

Dokument strukturalny przedstawiony na schemacie nr 2 umożliwia także konwersję i wizualizację treści w postaci pliku PDF. Postać ta zgodnie z § 10 ust. 1 Rozporządzenia służy do realizacji czynności publikowania i udostępniania treści aktu prawnego.

**UCHWAŁA NR XIII/82/11
RADY GMINY GARBATKA-LETNISKO**

z dnia 24 listopada 2011 r.

w sprawie obniżenia ceny skupu żyta dla celów wymiaru podatku rolnego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn. zm.) uchwała się co następuje:

§ 1. Obniża się cenę skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego ogłoszona w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2011 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2011 r. (M. P. Nr 95, poz. 969) z kwoty 74,18 zł za 1 q do kwoty 40,00 zł za 1 q.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójcowi Gminy Garbatka-Letnisko.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r.

Schemat 3. Wizualizacja treści uchwały Rady Gminy w postaci pliku PDF

4. Problem wyżu legislacyjnego

Utrzymujący się od kilkunastu lat „wyż legislacyjny” a nawet „inflacja przepisów prawnych” powoduje, iż akt prawny w brzmieniu uchwalonym i opublikowanym w urzędowym publikatorze – tj. tekst udostępniany w formacie PDF poprzez strony Rządowego Centrum Legislacji, nie stanowi wystarczającej informacji o treści obowiązku prawnego. Akty prawne o podstawowym znaczeniu dla jednostki np. ustawy podatkowe, akty regulujące prowadzenie działalności gospodarczej podlegają w ciągu roku wielokrotnym zmianom. Między publikacją aktów jednolitych następuje zazwyczaj kilkanaście nowelizacji¹³.

¹³ Przykładowo, ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych została uchwalona 26.7.1991 r. Od tego czasu ogłoszone zostały trzy teksty jednolite: z 26.7.1993 r.; z 31.1.2000 r.; z 25.3.2010 r. Od czasu wydania ostatniego tekstu jednolitego ustawy, uchwalone zostały 23 ustawy zmieniające: Dz.U. z 2010 r. Nr 57, poz. 352; Nr 75, poz. 473; Nr 226, poz. 1475 i 1478; Nr 257, poz. 1725; Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235; Nr 75, poz. 398; Nr 84, poz. 455; Nr 102, poz. 585; Nr 106, poz. 622; Nr 120, poz. 690; Nr 149, poz. 887; Nr 168, poz. 1006; Nr 178, poz. 1059; Nr 197, poz. 1170; Nr 205, poz. 1202; Nr 206, poz. 1203; Nr 234, poz. 1391; Dz.U. z 2012 r. Nr 131, poz. 764. Podobnie w przypadku ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Uchwalona 15.2.1992 r. ustawa posiada trzy teksty jednolite: z 9.11.1993 r., 14.6.2000 r. i 9.3.2011 r. Od czasu wydania ostatniego tekstu jednolitego uchwalonych zostało 8 aktów zmieniających: Dz.U. z 2011 r. Nr 102, poz. 585; Nr 106, poz. 662; Nr 134, poz. 781; Nr 178, poz. 1059; Nr 205, poz. 1202; Nr 234, poz. 1389 i 1391. Ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej

Ustawa z 4.3.2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁴ nałożyła na organy wydające akty prawne, obowiązek publikowania tekstów jednolitych aktów prawnych nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli w tym czasie akty te były nowelizowane. Od dnia 1 stycznia 2012 r. obowiązek ten wszedł w życie w stosunku do aktów prawnych innych niż ustawa. W odniesieniu do publikowania aktów jednolitych ustaw obowiązek ten został odroczony w czasie do 1.1.2016 r. (art. 10 pkt. 3 ustawy).

Biorąc pod uwagę częstotliwość nowelizacji aktów prawnych, tekst jednolity aktu prawnego, nawet wydawany raz do roku nie będzie pełnił gwarancyjnej funkcji w obrocie prawnym. Nie stanowi on źródła informacji o treści obowiązującego prawa. Ustalenie brzmienia obowiązującego prawa na podstawie tekstu jednolitego i aktów zmieniających jest niezmiernie trudne i bardzo pracochłonne nawet dla osoby z kierunkowym wykształceniem w zakresie legislacji. Usprawiedliwione wydaje się w związku z tym stwierdzenie, iż w codziennym procesie stosowania prawa konieczne jest korzystanie z ujednoczonych wcześniej wersji aktów prawnych, które jedynie w ograniczonym zakresie osiągalne są w publicznie dostępnych i bezpłatnych zasobach Internetu, tj. w bazie ISAP¹⁵.

Treść obowiązującego prawa stanowi więc dobro szczególne w państwie demokratycznym, tzn. informację, a więc – zgodnie z uniwersalną definicją G. Szpor – niematerialne dobro zmniejszające niepewność¹⁶. W świetle znaczenia znajomości prawa w życiu społecznym uprawnione jest także przyjęcie hipotezy o szczególnym znaczeniu upowszechnienia przetworzonej informacji prawnej oraz o istniejącym publicznym interesie w jej powszechnym udostępnianiu.

posiada dwa teksty jednolite: z 16.8.2007 r. i z 14.10.2010 r. Natomiast od czasu wydania tekstu jednolitego miało miejsce 13 nowelizacji tej ustawy, Dz.U. z 2010 r. Nr 239, poz. 1593; Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459; Nr 106, poz. 622; Nr 112, poz. 654; Nr 120, poz. 690; Nr 131, poz. 764; Nr 132, poz. 766; Nr 153, poz. 902; Nr 163, poz. 981; Nr 171, poz. 1016; Nr 199, poz. 1175; Nr 204, poz. 1195; Nr 232, poz. 1378; Nr 239, poz. 1593 (zestawienie aktów zmieniających przygotowane na podstawie SIP Legalis, stan prawny bazy na dzień 15.1.2012 r.).

¹⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 117, poz. 676.

¹⁵ W przedmiocie krytycznej analizy stopnia i aktualności ujednoczenia aktów w systemie ISAP w porównaniu z bazami prywatnymi por. J. Kurek, *Problematyka dostępu do informacji o prawie, jako szczególnego rodzaju informacji publicznej [w:] Internet. Prawnoinformatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, red. G. Szpor, W. Wiewórowski, Warszawa 2012 (w druku).

¹⁶ Por. G. Szpor, *Pojęcie informacji a zakres ochrony danych osobowych [w:] Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 7 i n.

W interesie publicznym jest zagwarantowanie powszechnej informacji o treści obowiązującego prawa oraz obowiązujących normach. Pożądanym jest jednocześnie zagwarantowanie dostępu do informacji o wszystkich aktach prawnych. Skoro jednak organy państwa nie są w stanie zagwarantować obywatelom dostępu do bieżąco ujednolicanych aktów prawnych, powinny wspierać działania sektora prywatnego w zakresie konsolidacji i publikacji aktów prawnych. W tym celu powinny one zagwarantować zainteresowanym podmiotom możliwość dostępu do tekstów źródłowych aktów prawnych w postaci plików XML i przyczynić się w ten sposób do rozwoju usług w zakresie konsolidacji materiału normatywnego. Na co zwraca uwagę J. Janowski „elektroniczne ogłaszanie aktów prawnych w formacie XML pozwala na połączenie obu walorów w jednym tekście (waloru funkcjonalnego typowego dla wersji tekstowej aktu prawnego – na przykład formaty TXT – i waloru gwarancyjnego aktu prawnego typowego dla oryginału aktu prawnego w formacie PDF – dodane JK) [...] Automatyzacja treści i formy prawa oparta na autentycznej i legalnej wersji przyczynić się musi do poprawy znajomości prawa oraz zwiększenia pewności obrotu prawnego”¹⁷.

5. Dopuszczalny zakres żądanej informacji prawnej

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie gwarantuje dostępu do aktów prawnych w innej formie niż wersja opublikowana aktu prawnego w urzędowym publikatorze. Wykonaniem obowiązku udostępnienia informacji prawnej w zakresie aktów prawnych jest publikacja w na stronach internetowych www.dziennikiurzedowe.gov.pl aktów prawnych w formacie PDF. Także dostęp do aktów prawnych w trybie właściwym dla dostępu do informacji przetworzonej wymagał po stronie wnioskodawcy udowodnienia publicznego interesu w przygotowaniu przez właściwe organy i udostępnieniu takiej informacji. W praktyce więc uniemożliwiało to dostęp do informacji o prawie w zakresie wykraczającym poza ramy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Zakres dopuszczalnego roszczenia w zakresie dostępu do informacji prawnej, w szczególności w zakresie informacji przetworzonej uległ istotnemu rozszerzeniu w związku z wejściem w życie przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Dnia 29.12.2011 r. weszły w życie

¹⁷ J. Janowski, *op.cit.*, s. 169.

przepisy rozdziału 2a ustawy wdrażające do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego¹⁸.

Zgodnie z tiret 16 dyrektywy, „upublicznianie wszystkich ogólnie dostępnych dokumentów będących w posiadaniu sektora publicznego – dotyczących nie tylko procesu politycznego, ale również procesów prawnego i administracyjnego – jest podstawowym instrumentem rozszerzania prawa do wiedzy, które jest podstawową zasadą demokracji”. Instrument wspólnotowy ma przyczynić się do harmonizacji i stymulowania procesów udostępnia wszelkich dokumentów znajdujących się w posiadaniu państwa i nieobjętych prawnie chronioną tajemnicą. Celem dyrektywy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego jest stworzenie ogólnych ram i warunków regulujących ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego w celu zapewnienia uczciwych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych warunków ponownego wykorzystywania takich informacji¹⁹.

W założeniu, dyrektywa reuse nie nakłada więc na organy publiczne będące w posiadaniu informacji, która nadaje się do ponownego wykorzystania żadnych szczególnych obowiązków w zakresie przetworzenia i przygotowania informacji celem ułatwienia procesów jej ponownego wykorzystania. Informacja powinna być udostępniana w formie, w której jest w posiadaniu organów publicznych. Tylko w wyjątkowych sytuacjach powinna być ona poddana procesom przetwarzania. W dyrektywie wyraźnie wskazane jest, iż organy sektora publicznego powinny przychylić się wnioskowi o dostarczenie wyciągów z istniejących dokumentów wtedy, kiedy udzielenie takiej zgody wymaga jedynie prostej czynności. Organy sektora publicznego nie powinny być jednakże zobowiązane do dostarczenia wyciągu z dokumentu, jeśli wymaga to nieproporcjonalnie dużego wysiłku²⁰.

Dyrektywa reuse wprowadza także możliwość pobierania przez organy publiczne opłat za przygotowanie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania dochód całkowity państwa z tego tytułu nie może jednak „przekraczać całkowitych kosztów zbierania, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania dokumentów, wraz z rozsądnym zyskiem z inwestycji, ze względu na wymagania samofinansowania zainteresowanego organu sek-

¹⁸ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, Dz.U. Nr L 345 z 31.12.2003 r., s. 90 (zwana dalej: „dyrektywą reuse”).

¹⁹ Tiret 8 zd. 1 dyrektywy reuse.

²⁰ Tiret 13 zd. 2 dyrektywy reuse.

torą publicznego, tam gdzie to jest stosowne²¹. Możliwość pobierania opłat za przygotowanie informacji publicznej stanowi *novum* w systemie prawnym. Z uwagi na to, iż organy publiczne działają na podstawie i w granicach prawa możliwość pobierania stosownych opłat za działalność usługową przyczyni się do wzmocnienia obywatelskiego prawa dostępu do informacji.

W prawie polskim przepisy implementujące dyrektywę reuse zostały zamieszczone i zintegrowane z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego statuują jednocześnie podstawowe gwarancje związane z dostępem do informacji w celu jej ponownego wykorzystania dla celów zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej przysługuje każdemu, z zastrzeżeniem wyjątków odnoszących się do ochrony informacji niejawnej i ustawowo chronionych tajemnic, takich jak: interes państwa, prywatność osób fizycznych lub tajemnica przedsiębiorstwa.

Definicja ponownego wykorzystania informacji publicznej znajduje się w art. 23a u.d.i.p. Zgodnie z tym przepisem, pod pojęciem tym należy rozumieć każde wykorzystanie informacji publicznej lub jej części w celu innym niż pierwotny cel wytworzenia takiej informacji przez podmiot publiczny. Bez znaczenia jest także cel, w którym podmiot domaga się dostępu do tej informacji. Może mieć on zarówno charakter komercyjny, jak i niekomercyjny. Zakresem prawa objęta jest każda forma utrwalenia informacji publicznej, która znajduje się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (postać papierowa, elektroniczna, dźwiękowa, wizualna lub audiowizualna) i to zarówno informacja w całości, jak i jej część. Jedynym ograniczeniem uprawnienia dostępu do informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania są prawnie chronione tajemnice.

Także zgodnie z dyrektywą prowsłnotowej wykładni, interpretacja krajowych przepisów prawnych powinna być dokonana w taki sposób, aby w jak największym stopniu były one zgodne z treścią i duchem aktów implementowanych. Nadrzędnym celem dyrektywy reuse jest upublicznianie wszystkich ogólnie dostępnych dokumentów będących w posiadaniu sektora publicznego – dotyczących nie tylko procesu politycznego, ale również procesów prawnego i administracyjnego. Ponadto, jak stwierdzono w tiret 2 dyrektywy, wspiera ona proces ewolucji społeczeństwa europejskiego w kierunku społeczeństwa informacyjnego i naukowego poprzez umożliwienie zainteresowanym podmio-

²¹ Tiret 14 dyrektywy reuse.

tom uzyskania nowych dróg dostępu i zdobywania wiedzy. Zgodnie z tiret 5 dyrektywy reuse, informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi. Większe możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego powinny pozwolić między innymi firmom europejskim na wykorzystywanie swojego potencjału oraz przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy²².

W duchu dyrektywy powinna być także dokonana wykładania przepisów działu 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej. Założeniem tych regulacji jest ułatwienie podmiotom zainteresowanym dostępem do wszelkich form informacji publicznej w celu ich ponownego wykorzystania, także w celach komercyjnych. Otwarcie nowych dróg dostępu informacji i dobywania wiedzy stymuluje rozwój usług społeczeństwa informacyjnego.

6. Przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego

Nowe przepisy wprowadziły dwa dodatkowe sposoby dostępu do informacji publicznej – poprzez centralne repozytorium informacji publicznej (art. 9b u.d.i.p.) i na podstawie cywilnoprawnej umowy określającej warunki ponownego wykorzystania informacji publicznej oraz opłatę za przygotowanie informacji zgodnie z wnioskiem (art. 23 c w związku z art. 23 g u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 23g ust. 2 u.d.i.p. przekazanie informacji w celu jej ponownego wykorzystania następuje na wniosek w przypadkach, gdy informacja publiczna nie została udostępniona w BIP lub w centralnym repozytorium, chyba że została udostępniona w inny sposób i zostały określone warunki jej ponownego wykorzystania albo wnioskodawca zamierza wykorzystać informację publiczną na warunkach innych niż zostały dla tej informacji określone.

Ponadto, przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej zawierają szczegółowe regulacje odnoszące się do procedury udostępniania informacji publicznej. W przypadku, gdy przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów, podmiot udostępniający informację publiczną może zgodnie z art. 23c u.d.i.p. nałożyć opłatę za jej udostępnienie. W takim przypadku, zgodnie z art. 23g ust. 7 pkt. 2 pod-

²² Tired 5 dyrektywy reuse.

miot udostępniający przedstawia wnioskodawcy ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystania a także wysokość opłat za ponowne wykorzystanie informacji publicznej. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy „za bezpośrednie koszty uznaje się wszystkie te koszty, które można bezpośrednio powiązać z przekazaniem informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie (np. drogą teletransmisji). Składają się na nie przede wszystkim różnego rodzaju materiały, których zużycie można przyporządkować do przekazania informacji publicznej, jak i płace bezpośrednie, a więc płace pracowników zatrudnionych przy przekazywaniu informacji publicznej”²³.

W przypadku informacji prawnej warunki udostępnienia aktów prawnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych. Teksty aktów prawnych ogłasza się i udostępnia w formie dokumentów elektronicznych w formacie PDF poprzez stronę internetową www.dziennikiurzedowe.gov.pl. W przypadku aktów prawnych udostępnianych zgodnie z przepisami o publikacji aktów normatywnych w formacie PDF za pośrednictwem strony www.dziennikiurzedowe.gov.pl, regulacje o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego stworzyły zainteresowanym podmiotom możliwość żądania dostępu do aktów prawnych w „roboczym formacie” plików XML, to jest na innych warunkach niż zostały określone dla informacji prawnej w przepisach o publikacji aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 23a ust. 5 ustawy, przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady wykorzystywania informacji publicznej, pod warunkiem, że stwarzają gwarancje zachowania zasad wynikających z niniejszej ustawy. W przypadku więc, gdy przepisy aktów szczególnych nie będą umożliwiały zainteresowanemu podmiotowi skorzystania z uprawnień analogicznych do tych wynikających z rozdziału 2a ustawy, zastosowanie powinny znaleźć przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym regulacje rozdziału o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

7. Uwagi końcowe

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, w zakresie w którym odnosi się do udostępniania informacji prawnej, stanowi regulację szcze-

²³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw z projektami wykonawczymi. Druk sejmowy nr 4434 z 14.7.2011 r., s. 10.

gólną w stosunku do ustawy o dostępie do informacji prawnej. Reguluje ona w sposób precyzyjny zakres informacji prawnej, która podlega udostępnieniu na mocy posta szczególnych tej ustawy. Jest to treść aktu prawnego podlegającego publikacji w formacie PDF. Podmioty zainteresowane nie mogą na podstawie przepisów tej ustawy domagać się ani przetworzonej informacji o prawie ani udostępnienia roboczej wersji materiału normatywnego. Dlatego też ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie gwarantuje podobnego poziomu dostępności informacji publicznej, co ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, w szczególności rozdział 2a tej ustawy – o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej. A w związku z tym, zgodnie z art. 23a ust. 5 udip możliwe jest powołanie się na ogólne regulacje o dostępie do informacji publicznej i gwarancie wynikające z tej ustawy w celu uzyskania dostępu do informacji prawnej w innej formie niż tekst aktu prawnego w postaci PDF.

Publication of normative acts

Remarks *de lege lata* and *de lege ferenda*

Information regarding binding legislation and applicable law is crucial for all legal entities. Neither, provisions about publication of normative acts, nor publicly available, free of charge databases with legal information guarantee access to consolidated legal acts. The aim of this paper is to prove how new regulations concerning re-use of public sector information may stimulate access to legal information.