



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych
aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1135)

I. Cel i przedmiot ustawy

Nowelizacja dokonuje kolejnego etapu informatyzacji procesu ogłaszania aktów prawnych. Rezultatem nowelizacji ma być znaczne ułatwienie i uproszczenie dostępu do ogłaszanych w dziennikach urzędowych aktów prawnych.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95) przewiduje, iż dzienniki urzędowe wydawane są zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej. W myśl nowelizacji, akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłaszać się będzie w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, zaś dzienniki urzędowe wydawane będą – co do zasady – w postaci elektronicznej. Organ wydający dziennik zostanie obowiązany do prowadzenia odrębnej strony internetowej dla każdego dziennika urzędowego.

Zasady powyższe nie będą dotyczyły jedynie 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, które będą wydawane w postaci papierowej.

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 weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, bez konieczności dołączania oryginału podpisanego przez organ wraz z trzema kopiami. Zasada ta nie będzie dotyczyła aktów kierowanych do Monitora Polskiego B (podstawą do ogłoszenia będzie oryginał aktu podpisany przez upoważniony do jego wydania organ i opatrzony pieczęcią urzędową) oraz 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 RP i Senatu RP, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji (podstawą do ogłoszenia będzie opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym odpis orzeczenia /uchwały, obwieszczenia/ w formie dokumentu elektronicznego, zawierający w swojej treści poświadczenie zgodności z oryginałem, a także odpis tego orzeczenia w postaci papierowej).

Organ wydający dziennik urzędowy będzie obowiązany przechowywać akty normatywne i inne akty prawne ogłoszone w tym dzienniku w formie dokumentów elektronicznych (oryginały aktów ogłoszonych w Monitorze Polskim B przechowywane będą w postaci papierowej). Ponadto organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski będzie musiał przechowywać wiecejście po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników również w formie ich wydruków, poświadczonych za zgodność z oryginałem przez ten organ, a także przekazywać po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników w formie wydruków Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu oraz Bibliotece Narodowej, w celu ich przechowywania.

Jeżeli z przyczyny spowodowanej nadzwyczajnymi okolicznościami nie byłoby możliwości ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym w postaci elektronicznej organ będzie mógł wydać dziennik w postaci papierowej. W takiej sytuacji stosować się będzie odpowiednio przepisy dotyczące wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej, z tym że organ wydający ustalając warunki wydawania i rozpowszechniania dziennika będzie musiał zapewnić, że dostęp do dziennika będzie powszechny i nieodpłatny.

Ustawodawca wprowadza zasadę, że zbiory dzienników urzędowych będą prowadzone jedynie w postaci elektronicznej.

Przyjęto również, że teksty jednolite aktów normatywnych będą ogłaszane nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, o ile taki akt był nowelizowany w tym czasie, z tym że akt

normatywny będzie mógł określić inny termin ogłoszenia tekstu jednolitego. Na Rządowe Centrum Legislacji zostanie nałożony obowiązek współdziałania z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw.

Ponadto ustawodawca określił zasady prostowania błędów w tekście umowy międzynarodowej, w tekście tłumaczenia umowy międzynarodowej na język polski lub w tekście oświadczenia rządowego dotyczącego tej umowy. Zgodnie z nowelizacją błędy takie będzie prostował minister, który wystąpił z wnioskiem o ogłoszenie umowy w dzienniku urzędowym.

Opiniowana ustawa dokonuje również zmian, będących konsekwencją zmian omówionych wyżej oraz takich, których konieczność wynika z dotychczasowych doświadczeń stosowania ustawy.

Ponadto analizowana ustawa nowelizuje: ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim i ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. Zmiany w tych ustawach są, co do zasady, konsekwencją zmian dokonywanych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Nowelizując ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych przyjęto, iż kierowanie umów międzynarodowych wraz z oświadczeniami rządowymi do ogłoszenia odbywać się będzie na dotychczasowych zasadach. Podstawą ogłoszenia będzie oryginał dokumentu w postaci papierowej. Natomiast umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w przypadku dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, będzie ogłaszana w formie dokumentu elektronicznego.

W przepisach przejściowych przyjęto, iż teksty jednolite aktów normatywnych obowiązujących w dniu wejścia w życie odpowiednich zmian dokonywanych opiniowaną ustawą, i nienowelizowanych po tym dniu będą mogły być ogłaszane na dotychczasowych zasadach.

Ponadto w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 3 ustawy akty normatywne i inne akty prawne będą mogły być kierowane do ogłoszenia w dziennikach urzędowych na podstawie dotychczasowych przepisów. Termin ten odnosił się będzie również do kierowania do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu województwa. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego stanowionych przez powiat i gminę przyjęto termin 6 – miesięczny.

Wolą ustawodawcy wojewódzkie dzienniki urzędowe w postaci papierowej będą mogły być rozpowszechniane na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Nie dotyczy to:

- 1) zmiany w katalogu aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw, zmiany dotyczącej prostowania błędów w umowie międzynarodowej oraz zmian w ustawie o umowach międzynarodowych, które wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zmian przepisów dotyczących kierowania aktu normatywnego do ogłoszenia oraz przepisów przejściowych pozostających z tymi zmianami w związku, które wejdą w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia;
- 3) zmian przepisów określających zasady ogłaszania tekstu jednolitego ustawy, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 86. posiedzeniu w dniu 4 marca 2011 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. W trakcie prac w Sejmie m.in.:

- 1) dodano przepis, który obliguje Rządowe Centrum Legislacji do współdziałania z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw;
- 2) przyjęto, iż organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski będzie przekazywał jeden egzemplarz każdego z tych dzienników w formie wydruków również Marszałkowi Sejmu;
- 3) uściślono co ustawodawca rozumie pod pojęciem "redakcja", którym posłużono się w art. 25 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;
- 4) dodano zmianę uwzględniającą nową nazwę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;
- 5) dodano przepis zmieniający zasady udostępniania przez terenowe organy administracji rządowej zbiorów Dziennika UE w języku polskim;
- 6) dodano przepis nowelizujący ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora;
- 7) przyjęto, iż po dniu wejścia w życie opiniowanej ustawy, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy, wojewódzkie dzienniki urzędowe w postaci papierowej będą mogły być rozpowszechniane na dotychczasowych zasadach;

- 8) wydłużono do 1 stycznia 2016 r. *vacatio legis* przepisów zmieniających zasady ogłaszania tekstów jednolitych ustaw.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 4, art. 16 ust. 3 – kierując się § 55 ust. 2 i 3 oraz § 56 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej należy zdanie drugie i trzecie nowelizowanego art. 16 ust. 3 przenieść do odrębnej jednostki redakcyjnej (odrębnego ustępu w ramach art. 16).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4:

- a) w ust. 3 skreśla się zdanie drugie i trzecie,
b) w zdaniu wstępnym po wyrazach "art. 16" dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a i dodaje się lit. b w brzmieniu:
"b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

"3a. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego.";

- 2) art. 1 pkt 19, art. 28 ust. 3 – przepis ten stanowi, iż do wglądu do zbiorów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio art. 27 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 27 ust. 4, w zakresie udostępniania do wglądu zbiorów dzienników urzędowych z aktami prawnymi zawierającymi informacje niejawne stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych. Mając na względzie, iż art. 28 ust. 1 i 2 stanowi o zbiorach aktów prawa miejscowego nasuwa się pytanie, czy możliwa jest w ogóle sytuacja, w której w zbiorze aktów prawa miejscowego znajdują się akty prawne zawierające informacje niejawne? Innymi słowy, czy odesłanie do art. 27 ust. 4 jest w ogóle potrzebne. Należy przy tym pamiętać, iż zgodnie z art. 22 ust. 5 (w nowym brzmieniu) wyodrębnioną edycję dziennika urzędowego z aktami prawnymi zawierającymi informacje niejawne wydawać mogą jedynie: Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu lub Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ewentualna poprawka polegałaby na skreśleniu wyrazów "i art. 27 ust. 4";

- 3) art. 3 pkt 1, art. 14c pkt 6 – w nowelizowanym przepisie ustawodawca przewiduje, iż zadaniem RCL-u jest wydawanie – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, Dziennika Ustaw oraz Monitora Polskiego. Mając na względzie § 156 ust. 3 i 4 Zasad techniki prawodawczej (zasady formułowania odesłań zewnętrznych) należy stwierdzić, iż odesłanie do "odrębnych przepisów", którym posłużono się w nowelizowanym przepisie nie spełnia warunków poprawności środka techniki prawodawczej jakim jest odesłanie. Zasady techniki prawodawczej wymagają od redaktora precyzji w zakresie sposobu formułowania odesłań. Musi on wskazać zarówno zakres spraw, dla których następuje odesłanie, jak i przepis albo przepisy prawne, do których odsyła. Wyjątkowo odesłanie może mieć charakter przedmiotowy. W analizowanym przypadku ustawodawca powinien w ogóle zrezygnować z odsyłania do innych przepisów. Oczywiście jest bowiem, iż RCL wydając dzienniki urzędowe musi to czynić zgodnie z obowiązującymi przepisami (przede wszystkim ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Nowelizowany przepis w zakresie odesłania nie ma żadnej wartości normatywnej i w związku z tym odesłanie to należy z przepisu wyeliminować (§ 11 Zasad techniki prawodawczej stanowi, iż w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych). Poza tym w analogicznym art. 29 pkt 2 nie wskazano, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wydaje Monitor Polski B na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach. Czy to oznacza wobec tego, iż wydając Monitor Polski B Kancelaria nie musi działać zgodnie z przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych? Analizując tę kwestię należy pamiętać również o § 4 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej, który zakazuje formułowania przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 1, w pkt 6 skreśla się wyrazy "na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach";

- 4) art. 5 pkt 2, art. 18b – biorąc pod uwagę Zasady techniki prawodawczej nasuwa się pytanie o wzajemną relację dodawanego do ustawy o umowach międzynarodowych art. 18b i nowelizowanego art. 17 ust. 2b ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz o cel istnienia w systemie obu tych przepisów jednocześnie. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, iż ustawodawca w dwóch różnych aktach sformułował tę samą normę prawną. Wprawdzie przepis ustawy o

umowach międzynarodowych jest bardziej szczegółowy, ale nie wprowadza on żadnej nowości normatywnej w stosunku do tego co ustawodawca uregulował już w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (to, że przepis brzmi inaczej nie oznacza, że oznacza co innego). Zgodnie z § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. W związku z tym wystarczające jest uregulowanie kwestii prostowania błędów w umowie międzynarodowej i dokumentach z nią związanych w jednej ustawie. W konsekwencji należałoby uchylić art. 17 ust. 2b ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych albo zrezygnować z dodawania art.18b do ustawy o umowach międzynarodowych;

- 5) art. 8 – w związku z tym, iż ustawa nie wchodzi w życie w całości w jednym terminie może pojawić się wątpliwość co należy rozumieć przez określenie "12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy". Zakładając, iż ustawodawca odnosi się w art. 8 do terminu wejścia w życie większości przepisów ustawy, tj. do dnia 1 stycznia 2012 r., oraz mając na względzie jednoznaczność przepisu przejściowego proponuje się przyjęcie niżej zaproponowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 8 wyrazy "przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy" zastępuje się wyrazami "do dnia 31 grudnia 2012 r.";

- 6) art. 10 – ustawodawca postanowił, iż zmiany zasad ogłaszania tekstów jednolitych ustaw wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Rząd proponował w projekcie, aby zmiany te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Wydłużając *vacatio legis* ustawodawca nie postąpił konsekwentnie. Ustawa dzieli akty normatywne, których teksty jednolite się ogłasza na dwie grupy: ustawy i inne akty normatywne (np. regulamin Senatu). Zmiana zasad ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Uwzględniając to zróżnicowanie nasuwają się pytania: dlaczego teksty jednolite aktów, które z punktu widzenia obywatela są mniej istotne, mają być opracowywane na nowych zasadach wcześniej niż teksty jednolite ustaw oraz dlaczego ustawodawca uznał, że wyrażony w uzasadnieniu do projektu cel nowelizacji art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ma być realizowany w dwóch etapach, przy czym etap dotyczący aktów podstawowych (tj. ustaw) ma być realizowany później? Obywatel (uczestnik obrotu prawnego) częściej

poszukuje w systemie prawnym odpowiedzi na interesujące go pytanie prawne dotyczące ustawy niż np. regulaminu Senatu, a tym samym częściej jest narażony na ryzyko popełnienia błędu w związku z ujednolicaniem tekstu ustawy niż regulaminu. Będąc świadomym celu nowelizacji przepisów o tekstach jednolitych (tj. zapewnienie łatwiejszego dostępu obywateli do pełnych tekstów jednolitych mających walor autentyczności, zmobilizowanie organów odpowiedzialnych za ogłaszanie tych tekstów do ich odpowiednio częstego ogłaszania oraz zredukowanie liczby nowelizacji) uznano mimo wszystko, iż zmiany w systemie mające służyć jego realizacji wejdą w życie w różnym terminie w zależności od rodzaju aktu, którego dotyczą. W efekcie może to powadzić do wniosku, iż dla ustawodawcy ważniejsze jest "wyposażenie" obywatela w tekst jednolity aktu podustawowego, niż w tekst jednolity ustawy. Z uzasadnienia do projektu ustawy można wnosić, iż nie było to zamiarem projektodawców. Mając powyższe na względzie należałoby rozważyć **ujednolicenie terminu wejścia w życie** wszystkich zmian dotyczących zasad ogłaszania tekstu jednolitego aktu, bez względu na rodzaj aktu, do którego się odnoszą.

Jakub Zabielski

Główny legislator