

Zmiany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, które są niezbędne do wdrożenia systemów e-legislacji

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie rekomendacji dotyczących zmian w przepisach prawa niezbędnych do wdrożenia systemów e-legislacji oraz takich zmian, które mogą być przydatne we wdrażaniu tych systemów, wypracowanych w ramach prac zespołu ekspertów funkcjonującego przy zespole „e-Legislacja” powołanym na podstawie zarządzenia nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2024 r.¹.

Rekomendacje odnoszą się do przepisów wyrażających cztery grupy zasad: zasady informowania o rządowym procesie legislacyj-

1 M. P. z 2024 r. poz. 319 z późn. zm.

nym, zasady redagowania i ogłaszania prawa, zasady informowania o procesie zawierania umów międzynarodowych i ogłaszania tych umów, oraz zasady techniki prawodawczej.

2. Ocena stanu obecnego

Obecnie obowiązujące w Polsce przepisy regulujące proces legislacyjny oraz dotyczące powszechnego dostępu do informacji o prawie są rozproszone i niekompletne, a w niektórych kwestiach niespójne lub nieracjonalne. W poniższych uwagach zostaną omówione wyłącznie te, które w jakiś sposób wiążą się z funkcjonowaniem publicznych systemów informatycznych obsługujących ten proces.

3. Przepisy dotyczące się informowania o rządowym procesie legislacyjnym

Z punktu widzenia funkcjonowania publicznych systemów informujących o przebiegu prac legislacyjnych prowadzonych przez rząd warto zwrócić uwagę na trzy grupy przepisów, które dotyczą kolejno: wykazów prac legislacyjnych, systemu Rządowy Proces Legislacyjny, prowadzenia konsultacji.

Teraz funkcjonowanie rządowych wykazów prac legislacyjnych (wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów) jest uregulowane w następujących przepisach:

1. art. 3, 3a, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa² (zwana dalej „ustawą lobbingową”);

2 T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 248 z późn. zm.

2. § 25, 25a, 25aa, 31, 132a i 141 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów³ (zwana dalej „Regulaminem pracy Rady Ministrów”);
3. zarządzenie nr 7 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu⁴.

Powołane przepisy ustawy lobbingowej powinny zostać przeniesione do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵. Można przy tym zrezygnować z regulacji zawartej obecnie w art. 3a ust. 2. Przepis ten stanowi, że: „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, raz na 6 miesięcy roku kalendarzowego, wykaz w zakresie projektów ustaw, co do których określono planowany termin ich przyjęcia przez Radę Ministrów”. Realizacja obowiązku wyrażonego w tym przepisie straciła na znaczeniu od czasu, gdy wykazy są publicznie dostępne.

Warto rozważyć, czy regulacja zawarta w zarządzeniu nr 7 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu nie powinna zostać przeniesiona do Regulaminu pracy Rady Ministrów. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu mógłby wówczas stać się koordynatorem wykazów prac legislacyjnych.

Jeśli chodzi o same wykazy prac legislacyjnych, należy postulować, aby:

1. zostały ujednolicone funkcjonalnie;
2. były tworzone w sposób stały, a nie ograniczający się do danego składu Rady Ministrów (ponieważ bardzo utrudnia to wyszukiwanie informacji);

3 T.j. M. P. z 2024 r. poz. 806.

4 M. P. z 2024 r. poz. 78 z późn. zm.

5 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm.

3. uwzględniały (w postaci dodatkowych metadanych) przypadki, gdy projekt danego aktu prawnego powstaje dlatego, że obowiązujące przepisy traktują wydanie tego aktu jako obowiązek (dotyczy to zarówno sytuacji, kiedy ustawowy przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego ma charakter obligatoryjny⁶, jak i sytuacji, w której wydania tego aktu wymagają przepisy prawa Unii Europejskiej⁷), a jednocześnie przepisy te określają datę wydania tego aktu; w tym celu należy powiązać wykazy z bazą upoważnień ustawowych oraz bazą o transpozycji aktów prawnych UE przez polskie prawo.

Zespół do spraw Programowania Prac Rządu, jako koordynator funkcjonowania wykazów, powinien dbać o prawidłowe funkcjonowanie wykazów w każdym z wymienionych aspektów. W wypadkach, o których mowa w punkcie 3, przepisy powinny przewidywać obowiązek uwzględnienia w wykazach oraz obowiązek określenia daty rozpoczęcia prac nad danym projektem.

Jednym z najważniejszych elementów systemu źródeł informacji o toczących się w rządzie pracach legislacyjnych jest system Rządowy Proces Legislacyjny. Formalną podstawą prawną tego systemu jest § 52 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Tak ważny dla funkcjonowania państwa system powinien mieć podstawę ustawową, dlatego postuluję wprowadzenie takiej podstawy do ustawy o Radzie Ministrów.

Przepisy muszą wyraźnie określać zakres oraz rodzaje danych udostępnianych w wykazach i w RPL. Zarówno wykazy, jak i RPL

6 O tym przypadku wydaje się mówić § 24 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

7 O tym przypadku mówi § 24 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

muszą mieć jasno zdefiniowane API, a także umożliwiać automatyczne pobieranie danych.

Już na etapie wykazów prac legislacyjnych należy stosować unikalny europejski identyfikator projektowanych regulacji (ELI-DL) i korzystać z niego również w RPL.

Na rozciągnięcie na Rządowy Proces Legislacyjny oraz przeniesienie do ustawy o Radzie Ministrów zasługują również przepisy ustawy lobbingowej dotyczące organizowania wysłuchań publicznych i konsultacji społecznych. Jednocześnie w przypadku konsultacji społecznych należy przewidzieć możliwość prowadzenia ich w formie elektronicznej i uregulować podstawowe zasady ich prowadzenia w tej formie.

4. Przepisy odnośnie do redagowania i ogłaszania stanowionych aktów prawnych

Aktualnie przepisami regulującymi redagowanie i ogłaszanie stanowionych aktów prawnych są:

1. ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸ (zwana dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”) wraz z wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi:
 - a) rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 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 danych⁹;

8 T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.

9 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2622.

- b) rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie określenia wzorów graficznych winiet dzienników urzędowych¹⁰;
- 2. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹¹, zwane dalej „ZTP”.

Obowiązek stosowania ujednoliconych zasad redagowania aktów prawnych jest kluczowy dla sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych obsługujących proces legislacyjny. Dotychczasowe umiejscowienie upoważnienia do uregulowania tych kwestii (w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów) jest nieprawidłowe, gdyż omawiany obowiązek nie powinien być postrzegany jako wewnętrzna sprawa Rady Ministrów. Dodatkowo przepisy dotyczące techniki prawodawczej i ogłaszania prawa są wzajemnie powiązane. Dlatego można postulować, by powołane powyżej przepisy zastąpić jedną, kompleksową regulacją składającą się z ustawy oraz aktów wykonawczych.

Gdyby ustawa ta miała nie obejmować wypadków zawierania i ogłaszania umów międzynarodowych (zobacz uwagi poniżej), to określenie jej przedmiotu mogłoby brzmieć „o stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o udostępnianiu informacji o nim”. W przepisach ogólnych taka ustawa musiałaby zawierać wyraźne zastrzeżenie, że nie reguluje nie tylko kwestii zawierania i ogłaszania umów międzynarodowych, ale też kwestii proceduralnych, które uregulowane są w przepisach regulujących tryb pracy organów zaangażowanych w proces prawodawczy oraz kwestii kontroli legalności ustanowionych aktów prawnych. Natomiast w przeciwnym wypadku (gdyby ustawa objęła również zasady ogłaszania umów

10 Dz. U. poz. 2315.

11 T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

międzynarodowych), to mogłaby nosić tytuł „ustawa o tworzeniu i ogłaszaniu prawa oraz o udostępnianiu informacji o nim”.

4.1. Przepisy dotyczące stanowienia prawa

Poza obowiązkiem stosowania ujednoliconych standardów redagowania projektów aktów prawnych (i towarzyszącym mu upoważnieniem do wydania rozporządzenia w sprawie ZTP), z zagadnień dotyczących się stanowienia prawa w nowej ustawie mogłyby zostać uregulowane następujące kwestie:

- metodyka prowadzenia prac legislacyjnych;
- uogólniony obowiązek sporządzania uzasadnień do projektowanych aktów prawnych;
- podstawa do wydawania aktów wykonawczych w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego;
- określenie skutków zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego;
- określenie skutków innych zmian w przepisie upoważniającym;
- określenie skutków uchylenia przepisu upoważniającego;
- obowiązek opracowywania projektów aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych;
- uogólniony obowiązek informowania o prowadzonych pracach legislacyjnych.

Metodyka prowadzenia prac legislacyjnych jest obecnie opisana w § 1 ZTP. Nie należy mylić tej problematyki z procedurami opracowywania projektów aktów normatywnych, które są uregulowane w regulaminach pracy poszczególnych organów. Regulaminy te muszą być dostosowane do specyfiki wewnętrznej organizacji danego organu, a więc znacząco różnią się między sobą. Dlatego w ewentualnej ustawie o stanowieniu i ogłaszaniu prawa można jedynie opisać poprawną, modelową metodykę tych prac, a zapewnienie jej realizacji należy pozostawić regula-

minom pracy poszczególnych organów, wydanym na podstawie odrębnych przepisów.

Kolejną kwestią odnoszącą się do stanowienia prawa, która mogłaby zostać uregulowana w jednolity sposób dla wszystkich przypadków tworzenia prawa w Polsce, jest zakres i sposób sporządzania uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Z jednej strony obowiązujące w tej kwestii przepisy zawierają wiele podobieństw (por. art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹² i § 10 Regulaminu pracy Rady Ministrów), a z drugiej – dotkliwy jest brak takich przepisów w pozostałych wypadkach. W szczególności dotyczy to obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji (OSR). Obowiązek sporządzania OSR powinien więc zostać rozciągnięty na wszystkie przypadki tworzenia prawa, z tym że zakres dokonywania tej oceny powinien być dostosowany do zakresu i przedmiotu projektowanej regulacji. Inną kwestią, która mogłaby zostać uregulowana w odniesieniu do uzasadnień, jest obowiązek przekonującego uzasadnienia w sytuacjach, gdy prawodawca zamierza skrócić *vacatio legis* stanowionego aktu.

Rozwiązaniem, które mogłoby pomóc w funkcjonowaniu systemów informacji o prawie, jest obowiązek dołączenia do uzasadnienia projektu aktu prawnego tabeli korelacji, w której projektodawca zestawia projektowane przepisy z przepisami przez nie zastępowanymi. Takie tabele znakomicie ułatwiają redakcjom systemów informacji o prawie radzić sobie z przypadkami, gdy zastępowane przepisy są powoływane w innych dokumentach lub z informatyzowanych procedurach. Akty prawne powinny być w tym zakresie znowelizowane, ale orzecznictwo czy inne doku-

12 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M. P. z 2022 r. poz. 990 z późn. zm.

menty powołujące dotychczasowe przepisy nie są nowelizowane i stają się nieczytelne wraz z przeniesieniem danej regulacji do nowego aktu prawnego. Tabele korelacji są powszechnie stosowane w prawodawstwie europejskim (zob. też uwagę poniżej na temat ograniczania wypadków zastępowania dotychczasowych aktów nowymi aktami).

W omawianej ustawie powinien znaleźć się przepis upoważniający do wydawania aktów wykonawczych w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego Obecnie na poziomie ustawowym obowiązuje jedynie przepis upoważniający do ogłaszania aktów wykonawczych w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego (art. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Przepis, który „upoważnia” do ich wydawania w tym okresie, znajduje się w ZTP (§ 128 ust. 1), ale oczywiście to nie jest poprawny sposób umiejscowienia takiego przepisu w naszym systemie prawnym.

Jednymi z najbardziej kontrowersyjnych spraw, które wymagają regulacji na poziomie ustawowym, są zagadnienia uregulowane na ten moment w § 32 i 33 ZTP. Obecne umiejscowienie § 32 ZTP jest niewłaściwe, bo kwestii odnoszących się do zasad ustalania obowiązywania aktów wykonawczych nie można skutecznie uregulować w akcie wykonawczym. Dlatego też regulacja ta powinna być przeniesiona do ustawy. Kwestia dotycząca skutków uchylenia przepisu upoważniającego jest poprawnie uregulowana w § 32 i 33 ZTP i nie budzi wątpliwości, wystarczy zatem przenieść ją do ustawy. Trudniejsze jest zagadnienie skutków zmiany przepisu upoważniającego. Osobno należy uregulować skutki zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego (w chwili obecnej te kwestie są uregulowane odpowiednio w § 32 ust. 2 i § 122 ust. 2 ZTP; warto przy tym zauważyć, że regulacja tycząca się zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego powinna dotyczyć również innych kwestii niż samo obowiązy-

wanie dotychczasowego aktu), a oddzielnie skutki innych zmian w przepisie upoważniającym (teraz kwestie te reguluje § 32 ust. 3 ZTP, który jest przedmiotem krytyki zarówno w literaturze¹³, jak i w opinii Rady Legislacyjnej¹⁴). Poprawne uregulowanie tej kwestii ma fundamentalne znaczenie w procesie potencjalnego tworzenia publicznego systemu informacji o prawie, gdyż w przeciwnym razie trudności w ustalaniu, czy dany akt wykonawczy obowiązuje, obarczą twórców takiego systemu. Do ustawy należy też przenieść podstawę prawną przedłużania mocy obowiązującej aktów wykonawczych wydanych na podstawie uchylanych (przenoszonych) przepisów upoważniających (aktualnie zagadnienie to jest uregulowane w § 33 ZTP).

Obecnie obowiązek opracowywania projektów aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych wynika pośrednio z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a jest konkretyzowany w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 28c tej ustawy. Kwestie te powinny być uregulowane wprost w odniesieniu do etapu projektowania aktu normatywnego. Odnosząc się do obowiązującego rozporządzenia wydanego na podstawie art. 28c¹⁵, należy postulować, by jego przyszły odpowiednik wyraźnie rozstrzygał, w jakim zakresie do dokumentów elektronicznych zawierających tekst aktu prawnego stosuje się przepisy

13 Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 264.

14 Zob. Rada Legislacyjna, *Opinia o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, RL-0303-42/14, Warszawa, 13.02.2015, s. 4–8.

15 Powołane powyżej rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 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.

rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych¹⁶.

W dziale dotyczącym stanowienia prawa można zamieścić również uogólniony obowiązek informowania o prowadzonych pracach legislacyjnych. Jest to informacja publiczna w rozumieniu art. 61 Konstytucji. Art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁷ do informacji publicznych wprost zalicza „zamierzenia działań władzy ustawodawczej i wykonawczej” oraz „projektowanie aktów normatywnych”. Jednocześnie jednak ustawa przewiduje jedynie ogólne tryby udostępniania informacji publicznych, wśród których podstawowym jest ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7–9). Bardziej szczegółowe zasady (w postaci obowiązku tworzenia wykazów prac legislacyjnych oraz udostępniania informacji o prowadzonych pracach legislacyjnych w specjalnie do tego przeznaczonym systemie informacji) funkcjonują obecnie wyłącznie w odniesieniu do Rady Ministrów i Sejmu. Obowiązek informowania o planowanych pracach legislacyjnych ma jednak charakter ogólny i dlatego warto rozszerzyć go na wszystkie organy tworzące prawo. Umożliwiłoby to wdrożenie europejskiego identyfikatora projektów aktów prawnych ELI-DL (*ELI for Draft Legislation*). W założeniu ELI-DL ma być uniwersalnym identyfikatorem zawierającym ustrukturyzowane dane na temat projektów legislacyjnych. Jest wdrażany w państwach Unii Europejskiej w celu ułatwienia wymiany danych o pracach legislacyjnych pomiędzy systemami informacji o prawie oraz monitorowania prac legislacyjnych.

16 Dz. U. z 2006 r., Nr 206, poz. 1517.

17 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

4.2. Przepisy dotyczące ogłaszania prawa

Drugą ważną częścią ewentualnej nowej ustawy byłyby przepisy odnośnie do urzędowego ogłaszania aktów prawnych. Obowiązująca ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych jest aktem stosunkowo nowym i wiele jej przepisów można przenieść do nowej ustawy.

Fundamentalnym postulatem, wykraczającym poza zakres zainteresowań zespołu „e-Legislacja”, a jednocześnie mającym istotne znaczenie dla jego prac, jest postulat wyraźnego poddania kwestii ogłaszania aktów normatywnych przepisom o skardze na bezczynność organu administracji. Obowiązujące przepisy słusznie traktują ogłoszenie aktu normatywnego w kategoriach obowiązku (art. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych), który należy realizować „niezwłocznie” (art. 3 powołanej ustawy), ale brakuje wyraźnego przepisu, który nakazywałby stosowanie do tego obowiązku przepisów o skardze na bezczynność organu administracji¹⁸, a polskie sądy administracyjne od połowy lat 90. XX w. stoją na stanowisku, że skarga ta nie przysługuje na bezczynność organu odpowiedzialnego za ogłoszenie aktu normatywnego, gdyż ogłoszenie aktu normatywnego nie ma indywidualnego charakteru. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest art. 64 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁹, który przewiduje skargę na bezczynność wojewody i w tym wypadku nie daje podstaw do odrzucania skarg na jego bezczynność w zakresie ogłaszania aktów prawa miejscowego²⁰. Zarówno z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa

18 Art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935.

19 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

20 Zob. np. wyrok NSA w Warszawie z 30.10.2000 r., OSA 3/00, ONSA 2001/2, poz. 46.

prawa, jak i stabilności polskiego porządku prawnego omawiany wyjątek należy uogólnić oraz wyrazić w stosunku do wszystkich przypadków ogłaszania prawa.

Kolejną kwestią, która wymaga rozstrzygnięcia w odniesieniu do ogólnych przepisów dotyczących ogłaszania aktów normatywnych, jest zakres tego obowiązku. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że ogłoszenie każdego aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, a tylko odrębny przepis ustawowy może ten obowiązek wyłączyć (art. 2 powołanej ustawy). Nie znajduje to jednak pokrycia w dalszych przepisach, które określają zawartość poszczególnych dzienników urzędowych. Zbyt ubogie są katalogi aktów ogłaszanych w Monitorze Polskim²¹ i dziennikach urzędowych ministrów²² oraz kierowników urzędów centralnych, i nie przewidziano żadnego dziennika urzędowego służącego do ogłaszania aktów wewnętrznie obowiązujących organów administracji terenowej i samorządu terytorialnego. Jednocześnie w niektórych przypadkach do dzienników urzędowych trafiają dokumenty, które nie są aktami normatywnymi (np. ogólne interpretacje podatkowe). Z tego powodu katalog dokumentów ogłaszanych w poszczególnych rodzajach dzienników urzędowych powinien zostać przejrany. Należy także wyraźnie wskazać, gdzie ogłasza się akty normatywne, dla których nie przewidziano dziennika urzędowego.

Na przeniesienie do nowej ustawy nie zasługuje dotychczasowy art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Przepis ten „pozwała” na wprowadzanie aktów normatywnych z mocą

21 Przykładem może być brak podstaw do ogłaszania w Monitorze Polskim zarządzeń Marszałka Sejmu, który skutkuje m.in. tym, że Statut Najwyższej Izby Kontroli nie został ogłoszony.

22 Jako przykład można podać brak podstawy prawnej do ogłaszania aktów normatywnych Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

obowiązującą przed ich ogłoszeniem. Rozwiązanie to jest nie tylko sprzeczne z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, ale jest też nieporozumieniem. Wyjątkowo dopuszczalne (o ile nie narusza zasady ochrony praw nabytych oraz innych konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji) jest wprowadzenie do aktu normatywnego przepisu stanowiącego, że określone normy ustanowione w danym akcie będą miały zastosowanie również do oceny pewnych stanów faktycznych, które miały miejsce przed jego wejściem w życie. Jednakże takich kwestii nie rozstrzyga się w przepisie o wejściu w życie, lecz przepisach przejściowych (zob. § 30 ust. 1 ZTP).

W celu poprawienia czytelności ogłaszanych aktów prawnych można rozważyć wprowadzenie obowiązku, aby tekst aktu ogłaszanego w dzienniku urzędowym rozpoczynał się od spisu treści. Redakcja dziennika urzędowego mogłaby generować taki spis automatycznie na podstawie zastosowanych w danym akcie jednostek systematyzacyjnych i ich tytułów. W odniesieniu do aktów prawnych, w których nadano tytuły podstawowym jednostkom redakcyjnym (zob. uwagi poniżej), spisy treści powinny obejmować również takie jednostki.

4.3. Przepisy dotyczące udostępniania informacji o prawie

Kwestią, która wymaga uregulowania niemal całkowicie od nowa, jest zagadnienie udostępniania informacji o prawie. Obecna regulacja przewiduje jedynie:

- prowadzenie zbiorów dzienników urzędowych przez organy je wydające (art. 27 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych),
- udostępnianie dzienników urzędowych i ich zbiorów (art. 26 i 28b powołanej ustawy);
- prowadzenie zbiorów aktów prawa miejscowego, ale tylko tych stanowiących przez powiat lub gminę (art. 28 powołanej ustawy);

- wydawanie wydruków z wyżej wymienionych zbiorów dzienników urzędowych oraz aktów prawa miejscowego (art. 28a powołanej ustawy);
- udostępnianie zbiorów Dziennika Urzędowego UE (art. 29b powołanej ustawy).

Regulacja jest niespójna, ale przede wszystkim dalece niewystarczająca zarówno z punktu widzenia potrzeb związanych z obsługą procesów stanowienia prawa, jak powszechnego dostępu do informacji o prawie.

Z obu punktów widzenia największym mankamentem obowiązującej regulacji jest brak przepisów, które zobowiązywałyby do prowadzenia i udostępniania zbiorów aktów ustanowionych przez dany organ. Obecnie obowiązujący art. 28, nakładający odpowiednio na starostę i wójta/burmistrza/prezydenta miasta obowiązek prowadzenia zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat/gminę, powinien być rozciągnięty na wszystkie organy stanowiące prawo oraz wszystkie rodzaje stanowionych przez nie aktów prawnych. Jest to niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania poszczególnych elementów systemu informatycznego obsługującego proces legislacyjny. Na potrzeby tego systemu każdy organ stanowiący prawo musi posiadać repozytorium już ustanowionych aktów prawnych. Repozytorium musi zawierać i udostępniać zarówno teksty, jak i metadane każdego takiego aktu. W obydwu wypadkach chodzi o dane strukturalne, gdyż tylko takie dane pozwalają na ich wykorzystywanie do komunikacji pomiędzy poszczególnymi systemami.

W przypadku organów kolegialnych obowiązek powinien spoczywać na organie kierującym pracami danego organu prawodawczego. Dla organów wchodzących w skład Rady Ministrów repozytorium można utworzyć nie na szczeblu poszczególnych

organów stanowiących prawo, lecz na szczeblu całej Rady Ministrów (na przykład w Rządowym Centrum Legislacji).

Należy zastanowić się, czy europejski identyfikator aktów prawnych (ELI), który teraz nadawany jest tylko aktom ogłaszanym w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, nie powinien objąć również innych aktów prawnych. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie identyfikator ELI mógłby być nadawany w omawianych repozytoriach.

Aktualnie funkcję takich repozytoriów pełnią *de facto* dzienniki urzędowe. Jest to jednak rozwiązanie wadliwe, gdyż dzienniki urzędowe zostały stworzone jako publiczne rejestry, których rolą jest rejestrowanie zmian w systemie prawnym (od takiej rejestracji niekiedy uzależnia się możliwość wejścia w życie zmian w systemie prawnym) oraz dostarczanie urzędowego dowodu na treść ustanowionych przepisów. W polskiej praktyce w dziennikach urzędowych ogłasza się dokumenty w formacie pdf, który dobrze nadaje się jako dowód, ale nie jako środek do przekazywania danych strukturalnych pomiędzy systemami informatycznymi. Dlatego obydwa rozwiązania (dzienniki urzędowe i repozytoria aktów ustanowionych przez dany organ) powinny być traktowane jako dwa oddzielne elementy systemów służących do obsługi procesów legislacyjnych.

Utworzenie omawianych repozytoriów należy odróżnić od utworzenia publicznego systemu informacji o prawie. Powstanie repozytoriów może być traktowane jako wstęp do stworzenia publicznego systemu informacji o prawie. Taki system nie musi być tworzony przez organy stanowiące prawo. Na świecie funkcjonują w tym zakresie bardzo różne rozwiązania:

1. europejski system EurLex jest faktycznie obsługiwany przez operatora wyłanianego raz na kilka lat w drodze przetargu nadzorowanego przez niewielką redakcję w Biurze Oficjalnych Publikacji UE;

2. francuski system Légifrance jest opracowywany przez specjalnie powołany urząd, który nie jest organem stanowiącym prawo;
3. austriacki system RIS jest tworzony przez rząd, w oparciu o elektroniczny dziennik urzędowy;
4. niemiecki system IURIS jest utrzymywany przez spółkę, w której rząd ma 51% udziałów (spółka ma obowiązek bezpłatnie udostępniać ujednolicone wersje obowiązujących aktów prawnych, ale w pozostałym zakresie może prowadzić działalność komercyjną).

Największym problemem w funkcjonowaniu systemów informacji o prawie (zwłaszcza publicznych) jest ocena obowiązywania aktów prawnych. Kompetencje władczego decydowania o tym, czy dany akt pozostaje w mocy, należą wyłącznie do organu upoważnionego do wydania tego aktu, więc każda ocena dokonywana samodzielnie przez podmiot tworzący system informacji o prawie naraża go na krytykę. Z tego powodu należałoby rozważyć, czy do kompetencji Rady Legislacyjnej nie dodać odpowiadania na pytania o ocenę obowiązywania aktów prawnych. W pierwszych latach budowy publicznego systemu informacji o prawie warto byłoby nawet zlecić Radzie Legislacyjnej przeprowadzenie analizy oceny obowiązywania dotychczasowych zbiorów aktów prawnych pod tym kątem. Opinie RL na temat obowiązywania danych aktów prawnych nie byłyby wiążące i musiałyby podlegać udostępnieniu wraz z uzasadnieniem.

4.4. Przepisy dotyczące ogłaszania tekstów jednolitych i udostępniania wersji ujednoliconych

Zarówno omawiane powyżej repozytoria, jak i publiczny system informacji o prawie powinny zawierać nie tylko teksty aktów prawnych ogłoszone w dziennikach urzędowych (wer-

sje pierwotne i teksty jednolite), ale również wszystkie wersje ujednolicone. Dzięki udostępnieniu takich wersji w postaci strukturalnej organy stanowiące prawo nie musiałyby już korzystać z komercyjnych systemów informacji prawnej w procesie redagowania projektów aktów zmieniających. Udostępnianie tych wersji jest także pożądane z punktu widzenia tworzenia publicznych systemów informatycznych, w których znajdują się odwołania do obowiązujących przepisów. Nie trzeba też dodawać, że dostęp do takich tekstów jest potrzebny każdemu mieszkańcowi naszego kraju.

Wdrożenie opisywanego rozwiązania zmieniłoby okoliczności, w jakich funkcjonują przepisy o ogłaszaniu tekstów jednolitych. Mogłyby być ogłaszane nieco rzadziej, ale w sytuacjach, w których pożądane jest ogłoszenie nowej wersji tekstu aktu prawnego. Może to dotyczyć sytuacji, w których w tekście danego aktu normatywnego:

- uwspółcześniono pisownię;
- poprawiono numerację przepisów (zob. uwagi na temat konieczności wyeliminowania indeksów górnych i niektórych przypisów przedstawione w końcowej części niniejszej ekspertyzy).

5. Przepisy odnoszące się do zawierania i ogłaszania umów międzynarodowych

Osobną uwagę należy poświęcić obowiązującej regulacji dotyczącej udostępniania informacji o zawieraniu umów międzynarodowych oraz ogłaszania tych umów. Ta część rządowego procesu legislacyjnego ma obecnie niemal całkowicie odrębną regulację, która jest wysoce niefunkcjonalna i w poważny sposób utrudnia, a w wielu wypadkach nawet uniemożliwia tworzenie wiarygod-

nych systemów informacji o prawie obowiązującym w Polsce. Na szczególną krytykę zasługują następujące rozwiązania:

- brak regulacji dotyczących się udostępniania informacji o rządowym procesie zawierania umów międzynarodowych;
- aktualna praktyka ogłaszania umów międzynarodowych i dokumentów z nimi związanych;
- forma ogłaszania umów międzynarodowych;
- brak przepisów dotyczących tworzenia i udostępniania publicznego repozytorium umów międzynarodowych;
- brak podstaw dla ogłaszania tekstów jednolitych (lub wersji ujednoliconych) umów międzynarodowych.

Obecnie kwestie dotyczące procedur zawierania umów międzynarodowych oraz ogłaszania tych umów są uregulowane w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych²³ (zwanej dalej „ustawą o umowach międzynarodowych”) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych²⁴. Regulamin pracy Rady Ministrów stanowi jedynie, iż postępowanie z projektami umowy międzynarodowej, instrukcji negocjacyjnej i innych dokumentów związanych z zawieraniem i wypowiedzaniem umów międzynarodowych regulują odrębne przepisy (§ 19 ust. 3), co oznacza, że do tych kwestii nie odnoszą się ogólne rozwiązania przewidziane dla udostępniania informacji o rządowym procesie legislacyjnym. *De facto* ta część rządowego procesu legislacyjnego jest więc w znacznej mierze niejawna, co narusza art. 61 Konstytucji. Podstawowy postulat *de lege ferenda* sprowadza się zatem do tego, by jako niejawne traktować tylko te fragmenty

23 T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 127 zm.z późn. zm.

24 Dz. U. z 2000 r., Nr 79, poz. 891.

procesu zawierania umów międzynarodowych, które mają status informacji niejawnych, a w pozostałym zakresie traktować ten proces tak samo jak proces stanowienia aktów prawa krajowego. Wszystkie omawiane powyżej rozwiązania (system Rządowy Proces Legislacyjny, wykazy prac legislacyjnych oraz repozytoria utworzonych aktów prawnych) powinny objąć również umowy międzynarodowe.

W aktualnej praktyce ogłaszania umów międzynarodowych wciąż zdarzają się sytuacje, w których umowa międzynarodowa została przez Polskę zawarta i weszła w życie, a nie ogłoszono jej w żadnym dzienniku urzędowym. Nieogłoszenie umowy międzynarodowej powoduje trudności w ustalaniu aktualnego stanu prawnego nie tylko po stronie obywateli, ale też organów stosujących prawo w danym państwie. W tym aspekcie obowiązującym przepisom niewiele można zarzucić. Art. 18 ust. 4 ustawy o umowach międzynarodowych stanowi, że: „Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, może w wyjątkowych przypadkach, ze względu na istotny interes państwa, w szczególności interes obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, odstąpić od obowiązku ogłoszenia tej umowy w Monitorze Polskim”. Art. 18 ust. 5 tej ustawy stanowi zaś, że: „w uzasadnionych przypadkach, odpowiednio, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej lub Prezes Rady Ministrów mogą odstąpić od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim dołączonego do umowy międzynarodowej aneksu lub załącznika, jeżeli zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli. W takim przypadku oświadczenie rządowe, ogłoszone wraz z umową międzynarodową w Dzienniku Ustaw lub Monitorze

Polskim, zawiera informację o miejscu udostępniania lub publikacji tekstu aneksu lub załącznika”. Drugi przypadek jest obecnie nieuzasadniony, bo akty ogłasza się w postaci elektronicznej i nawet dokumenty o znacznej objętości nie stanowią żadnego problemu. Co do pierwszego przypadku, powinien być ograniczony jedynie do informacji niejawnych. Jednak w praktyce to nie te przepisy stanowią najważniejszy problem, lecz niestosowanie się do obowiązku ogłaszania umów międzynarodowych. W tym obszarze pomocne mogą okazać się dwa rozwiązania: objęcie obowiązku ogłoszenia umowy międzynarodowej możliwością złożenia skargi na bezczynność organu administracji oraz wprowadzenie obowiązku informowania o procesie zawierania umów międzynarodowych. Obowiązujące przepisy, na wzór przepisów o projektowaniu rozporządzeń i ustaw, powinny wymagać, by na pewnym etapie rządowych prac zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej prowadzenie tych prac było ujawniane w RPL.

Kolejnym ważnym problemem są przepisy techniczne dotyczące się ogłaszania umów międzynarodowych. Po pierwsze, obowiązująca ustawa stanowi, że umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w wypadku konieczności dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, jest ogłaszana w formie dokumentu elektronicznego, ale podstawą do ogłoszenia nie jest dokument elektroniczny, lecz „oryginał dokumentu w postaci papierowej”. Rozciągnięcie tego wyjątku na dokumenty zawierające polskie tłumaczenia umów oraz oświadczenia rządowe odnoszące się do tych umów jest niczym nieuzasadnione, gdyż dokumenty te są teraz tworzone w postaci elektronicznej. W praktyce dokumenty są ogłaszane w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim w postaci skanów graficznych, a nie dokumentów tekstowych. Takie skany nie są indeksowane przez wyszukiwarki internetowe. Oznacza to

de facto, że te strony Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, na których opublikowano umowy międzynarodowe, ich tłumaczenia oraz oświadczenia rządowe ich dotyczące, należą do tzw. *invisible web*, czyli części Internetu, która nie jest zaindeksowana przez pełnotekstowe wyszukiwarki internetowe, takie jak *Google*. Ten sposób ogłaszania narusza ponadto obowiązujące wymagania odnośnie do dostępności urzędowych stron internetowych²⁵. W tym zakresie art. 18a ustawy o umowach międzynarodowych wymaga pilnej nowelizacji.

Drugim problemem dotyczącym technicznych aspektów ogłaszania umów międzynarodowych są przypadki, gdy w dzienniku urzędowym pod jedną pozycją ogłasza się kilka umów międzynarodowych albo umowę międzynarodową wraz z odnoszącymi się do niej oświadczeniami rządowymi. Takie rozwiązania utrudniają wyszukiwanie poszczególnych dokumentów (bo w metadanych dokumentu ogłoszonego w danym dzienniku urzędowym odnajdujemy tylko metadane jednego z tych dokumentów). W dodatku obecnie w Polsce identyfikator ELI jest nadawany właśnie na podstawie miejsca publikacji. W efekcie w bazie ELI nie znajdziemy np. traktatów unijnych, które zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw jako załączniki do traktatu akcesyjnego. Należy więc postulować, by w przepisach regulujących ogłaszanie umów międzynarodowych znalazł się wyraźny przepis nakazujący ogłaszanie każdego dokumentu osobno.

Do umów międzynarodowych należy również odnieść opisany powyżej postulat utworzenia repozytoriów. Obecnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych udostępnia informacje o wybranych umowach międzynarodowych w bazie dostępnej na stronie traktaty.msz.gov.pl. Baza jest jednak niekompletna, a dostępne w niej dane

25 Zob. ustawę z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1440.

i dokumenty nie mają charakteru danych strukturalnych. Należy zatem postulować, by każdy organ zawierający umowy międzynarodowe stworzył i udostępnił repozytorium takich umów (można też rozważyć rozwiązanie polegające na tym, że repozytorium tworzy MSZ, a pozostałe organy zawierające umowy mają obowiązek umieszczać w nim wszystkie zawarte przez siebie umowy). W takim repozytorium powinny być dostępne nie tylko pierwotne, ale także ujednolicone teksty umów międzynarodowych.

6. Zasady techniki prawodawczej

Perspektywa budowy nowoczesnego systemu informatycznego, obsługującego proces legislacyjny oraz zwiększającego powszechny dostęp do informacji o prawie, wymaga przeanalizowania funkcjonujących zasad redagowania tekstów aktów prawnych. Obecnie są one wyrażone w ZTP oraz w różnego rodzaju zbiorach dobrych praktyk legislacyjnych, wewnętrznych instrukcjach itp.

6.1. Stosowane sposoby identyfikacji i tytułowania aktów prawnych

Do tej kategorii zaliczamy wszystkie stosowane aktualnie sposoby oznaczania przepisów, dzięki którym w innych dokumentach nie ma potrzeby powtarzania powoływanych przepisów. Omawiane poniżej problemy wpływają na czytelność systemu prawnego, ale mają też szczególne znaczenie dla funkcjonowania algorytmów i sztucznej inteligencji w prawie.

W celu poprawienia identyfikowalności aktów prawnych należy przede wszystkim wyeliminować przypadki tworzenia aktów prawnych o identycznym tytule. Jako że tylko częściowo zależy to od legislatorów (bo niekiedy tożsame tytuły wynikają z faktu, że tego samego dnia dobiegły końca prace nad dwoma aktami

prawnymi dotyczącymi tej samej kwestii, np. zmieniającymi ten sam akt), samo wprowadzenie takiego zakazu ZTP może okazać się niewystarczające. Drugim rozwiązaniem, które może poprawić identyfikowanie aktów prawnych, jest wprowadzenie ich numeracji. W wypadku aktów prawnych ogłaszanych w Dzienniku Ustaw można po prostu przyjąć, że numerem aktu jest kombinacja roku i pozycji, pod którymi akt został pierwotnie ogłoszony²⁶.

Wdrożenie numerów aktów prawnych umożliwiłoby rezygnację z podawania w odsyłających dynamicznie przepisach informacji o miejscu publikacji aktu wymienionego w odesłaniu. Aktualnie przyjęte rozwiązanie (w przepisie odsyłającym podaje się miejsce publikacji danego aktu oraz miejsca publikacji późniejszych aktów zmieniających ogłoszonych przed dniem wydania aktu zawierającego odesłanie) może sprawiać wrażenie, że chodzi o odesłanie statyczne do wersji obowiązującej po uwzględnieniu wskazanych w ten sposób zmian, a nie taka jest intencja prawodawcy w przypadku odesłań dynamicznych. Po wdrożeniu numerów aktów prawnych przepis odsyłający w sposób dynamiczny nie wskazywałby żadnego miejsca publikacji. Dotychczasowe rozwiązanie (podawanie miejsca publikacji w opisany powyżej sposób) stosowałoby się jedynie w przepisie odsyłającym statycznie, w przepisach zmieniających oraz innych przepisach zawierających powołanie statyczne.

Dla przejrzystości systemu prawnego ważne jest również wyeliminowanie wypadków zamieszczania przepisów merytorycznych i przejściowych w aktach, których tytuły sugerują, że są wyłącznie aktami zmieniającymi. W tym celu w aktach o tytułach sugerujących, że tylko zmieniają inne akty prawne, należy zamieszczać wyłącznie przepisy zmieniające i przepisy o wejściu w życie,

26 Pomysł ten zaproponował Krzysztof Madej w opracowywanej przez niego rozprawie doktorskiej, która nie została jeszcze udostępniona.

a przepisy przejściowe umieszczać w aktach zmienianych (o ile to możliwe jako przepisy epizodyczne). Jeśli wyjątkowo zachodzi potrzeba zamieszczenia przepisów merytorycznych (np. epizodycznych) w akcie zmieniającym, to należy go utworzyć z samodzielnym tytułem, przepisy samodzielne zamieścić na początku, a przepisy zmieniające pod koniec aktu. W omawianym zakresie należy zmienić § 93 ZTP.

Należy zmienić zasady dotyczące kryteriów wyboru, czy zmianę w systemie prawnym wprowadza się w postaci nowelizacji istniejących przepisów, czy jako nowy akt prawny. Z dwóch powodów to drugie rozwiązanie powinno być traktowane jako skrajnie wyjątkowe. Po pierwsze dlatego, że oznaczenia dotychczasowego aktu i jego przepisów są powoływane w innych dokumentach (aktach prawnych, orzeczeniach, piśmiennictwie) oraz z informatyzowanych procedurach urzędowych i każda zmiana aktu prawnego powoduje dezaktualizację treści tych dokumentów. Po drugie, iż tworzenie całkowicie nowego aktu prawnego bardzo utrudnia rzetelne przeprowadzenie konsultacji i dokonanie oceny skutków regulacji. W takiej bowiem sytuacji trudno odróżnić elementy ulegające zmianie od elementów, które tylko zmieniają swoje oznaczenie, ale normatywnie pozostają takie same. Dlatego w § 84 ZTP należy ograniczyć możliwość opracowywania projektu nowej ustawy wyłącznie do sytuacji, gdy zmiany wprowadzane w ustawie miałyby naruszać jej konstrukcję lub spójność, zaś w pozostałych wypadkach zalecać nowelizowanie istniejących przepisów.

6.2. Stosowane sposoby identyfikacji i tytułowania przepisów

Należy wyeliminować przypadki, gdy przepisy są:

1. zamieszczane w załącznikach, gdyż to bardzo utrudnia ich prawidłową identyfikację;

2. umieszczane w przypisach (zob. poniżej uwagi na temat § 19a ZTP), przed wszystkim po to, aby wyeliminować wypadki, gdy przypisy podlegają nowelizacji;
3. numerowane przy zastosowaniu indeksu górnego (zakaz już jest, trzeba z jednej strony dopilnować, by był rygorystycznie przestrzegany, a z drugiej – rozwiązać problem istniejących tekstów zawierających indeksy górne; zob. uwagi na temat zmian w sposobie redagowania tekstów jednolitych).

Jednocześnie można wprowadzić zalecenie, żeby w ustawach i rozporządzeniach nadawać tytuły artykułom i paragrafom. W pierwszym rzędzie można ten obowiązek wprowadzić w odniesieniu do ustaw określanych jako „kodeks”, „prawo” lub „ordynacja”. Takie rozwiązanie poprawi czytelność aktów prawnych, a także ich zrozumiałość dla systemów AI. Można rozważyć, czy do aktów już ustanowionych takich tytułów nie wprowadzać w ramach wydawania tekstów jednolitych.

Należy też wyeliminować przypadki, gdy łamana jest zasada, że artykuł niepodzielony na ustępy albo ustęp składają się z więcej niż jednego zdania. Takie rozwiązanie utrudnia bowiem poprawne identyfikowanie i powoływanie zdań. Każde zdanie powinno mieć własną numerację, a więc być albo jednozdaniowym artykułem, albo jednozdaniowym ustępem.

Powinno się rozbudować przepisy dotyczące formułowania odesłań i innych powołań. W szczególności należy zakazać:

1. wtrącania jakichkolwiek treści pomiędzy powołanie przepisu a przytoczenie tytułu powoływanego aktu; każde wtrącenie powoduje, że algorytmy traktują taki przypadek jako dwa osobne powołania, z których pierwsze interpretują jako powołanie wewnętrzne;
2. pośredniego powoływania aktów prawnych (np. za pomocą zwrotu „ustawy, o której mowa w...”), gdyż powoływanie ak-

tów prawnych w ten sposób nie ma żadnego uzasadnienia, a znacznie zaburza czytelność przepisu powołującego (jest to odmiana odesłania kaskadowego, które jest zakazane).

6.3. Stosowane sposoby nowelizowania aktów prawnych

Trzeba wyeliminować rozwiązania, które utrudniają wprowadzenie systemów wspierających tworzenie ujednoliconych wersji tekstu aktu nowelizowanego. W szczególności należy:

1. wyrażnie zakazać stosowania przepisów zmieniających nieprzewidzianych w ZTP;
2. wprowadzić zasadę, że załączniki nowelizuje się w całości;
3. zabronić stosowania zbiorczych poleceń nowelizacyjnych (obecny § 87 ust. 3 należy zastąpić wyraźnym zakazem; ewentualnie można dodać wyjątek od zasady, że zmieniany przepis przytacza się w pełnym nowym brzmieniu w sytuacji, gdy zmienia się wyrażoną w danym przepisie wartość liczbową, ale nawet wówczas należy zrobić to za pomocą osobnych przepisów zmieniających, a nie jednego zbiorczego przepisu zmieniającego).

Ponadto warto zmienić obowiązujący § 90 ZTP, gdyż jest błędnie sformułowany. Powinien stanowić, że zmienia się tę wersję tekstu aktu zmienianego, która obowiązuje w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających.

6.4. Stosowane sposoby opracowywania tekstów jednolitych i wersji ujednoliconych

Realizacja zgłoszonego powyżej postulatu, by repozytoria i publiczny system informacji o prawie zawierały nie tylko teksty aktów prawnych ogłoszone w dziennikach urzędowych (wersje pierwotne i teksty jednolite), ale również wszystkie wersje ujednolicone, będzie wymagała uregulowania zasad tworzenia takich wersji.

Zasady te powinny powstać w oparciu o założenie, że ujednolicone wersje tekstów aktów prawnych będą generowane w sposób zautomatyzowany.

Po wdrożeniu tego rozwiązania teksty jednolite mogłyby być ogłaszane rzadziej, ale w takich sytuacjach, gdy sporządzenie zwykłej wersji ujednoliconej jest niewystarczające. Zgodnie ze zgłoszonymi powyżej uwagami dotyczy to między innymi przypadków, kiedy należy uwspółcześnić pisownię albo poprawić numerację przepisów. Warto np. ustalić jakiś sposób pozwalający na zachowanie dotychczasowej numeracji, a jednocześnie wyeliminowanie indeksów górnych. Wymagałoby to odpowiedniej zmiany obecnego § 107 ZTP, który w takim rozwiązaniu odnosiłby się do zmian dopuszczalnych wyłącznie w tekście jednolitym, a niewprowadzanych w zwykłych wersjach ujednoliconych. Przepis ten pozwala na wprowadzanie w tekście jednolitym „zmian formalnych”, które nie wynikają z przepisów zmieniających i należy dokładnie opisać rodzaje takich zmian. Po wprowadzeniu przepisów, które nakazują opatrywać tytułami podstawowe jednostki redakcyjne, można upoważnić redaktorów tekstów jednolitych do nadawania tytułów przepisom w aktach utworzonych przed wprowadzeniem obowiązku.

W odniesieniu do obecnie obowiązujących reguł dotyczących się tekstów jednolitych (dział III ZTP) należy bardziej szczegółowo określić zasady:

1. pomijania przepisów w tekście jednolitym (obecny § 105 ZTP należy rozbić na dwa przepisy – jeden powinien określać zasady pomijania przepisów, które już wygasły, a drugi – ustalać zasady raportowania takich ingerencji w tekście obwieszczenia);
2. uwzględniania wyroków TK zarówno w tekście jednolitym, jak i obwieszczeniu o nim;

3. uwzględniania obwieszczeń o sprostowaniu błędów w tekście jednolitym oraz obwieszczeniu o nim.

6.5. Podawanie informacji o wdrażanych aktach prawa UE

Przemyślenia na nowo wymaga regulacja wyrażona w § 19a ZTP. Podawanie informacji o wdrażanych aktach Unii Europejskiej w przypisie do tytułu polskiego aktu prawnego rodzi poważne trudności w sytuacji, gdy informacja ta podlega nowelizacji (bo- wiem trzeba wówczas tworzyć przypisy do tekstu, który sam w so- bie znajduje się w przypisie). Dlatego trzeba zastanowić się nad umieszczeniem tej informacji w treści aktu prawnego. Najbardziej stosownym miejscem są przepisy ogólne danego aktu, gdyż mają podobny (informacyjny) charakter. W tej kwestii należy sprawdzić, jakie rozwiązania zostałyby uznane za dopuszczalne przez organy Unii Europejskiej. Być może wystarczyłoby udostępniać ostateczną wersję tabeli zgodności. Niezależnie od tego, które rozwiązanie zostanie w tej mierze przyjęte, należy też postulować, by powoła- nia aktów prawa UE w przepisie informującym, że dany akt prawa polskiego je wdraża, były redagowane jako powołania statyczne. Polski prawodawca nie może deklarować, że dany akt wdraża jakieś nieznane w danym momencie, przyszłe wersje określonych przepisów UE.

6.6. Jednolite uregulowanie klauzul przeglądowych

W trakcie prac rządowego zespołu „e-Legislacja” zgłoszono słuszny postulat, by w ZTP uregulować sposób redagowania tzw. klauzul przeglądowych. Klauzule te służą do realizacji zgłaszanego od dawna postulatu prowadzenia systematycznych badań postle- gislacyjnych. Wyraźne uregulowanie wzorców tworzenia takich klauzul pomogłoby w przyszłości wykreować mechanizmy auto- matycznego ich wykrywania i kategoryzowania. To zaś wsparłoby

utworzenie bazy podobnej do obecnej bazy upoważnień ustawowych dostępnej w Publicznym Portalu Informacji o Prawie. Dzięki temu zarówno podmioty zobowiązane do dokonania przeglądu, jak i koordynujące rządowy proces legislacyjny miałyby narzędzie pomocne w realizacji obowiązków związanych z dokonywaniem tychże przeglądów.

7. Etapy wdrażania opisanych zmian

Wdrożenie opisanych zmian nie musi odbyć się jednorazowo, może przebiegać etapami.

Na pierwszym etapie należy ujednolicić przepisy dotyczące informowania o przebiegu rządowych prac legislacyjnych. Już na tym etapie warto utworzyć stały zespół koordynujący zmiany w systemach e-legislacji. Do zadań takiego zespołu należałyby:

1. opiniowanie i koordynowanie pomysłów z urzędów;
2. dbanie o aktualizację systemów;
3. inicjowanie nowych projektów;
4. zlecanie badań naukowych nad potencjalnymi alternatywnymi rozwiązaniami,
5. piecza organizacyjna nad systemem informacji o prawie.

Równolegle warto wprowadzić większość omawianych zmian w ZTP (poza zmianami odnośnie do tworzenia i udostępniania wersji ujednoliconych).

Na drugim etapie należy stworzyć repozytoria aktów prawnych. Wymaga to nie tylko stworzenia samych baz, lecz również wprowadzenia do nich metadanych i tekstów oraz przeprowadzenia korekty tych danych i tekstów.

Na trzecim etapie należy wprowadzić obowiązek tworzenia i udostępniania w repozytoriach wszystkich wersji ujednoliconych tekstów aktów prawnych stanowiących przez dany organ.

Końcowym, docelowym etapem będzie utworzenie publicznego systemu informacji o prawie.

Później można planować integrację publicznego systemu informacji o prawie z bazami sądowymi i innymi bazami publicznymi.

Na płaszczyźnie regulacji oznacza to, że najpierw należy uporządkować przepisy dotyczące rządowego procesu legislacyjnego i wprowadzić zmiany w ZTP.

Kolejnym krokiem powinna być ustawa o stanowieniu prawa, z tym że zawarte w niej przepisy dotyczące się utworzenia publicznego systemu informacji o prawie powinny wchodzić w późniejszym terminie.

Zupełnie niezależne od tych etapów są zmiany w przepisach regulujących informowanie o zawieraniu umów międzynarodowych oraz ich ogłaszanie. W tym wypadku jak najszybciej powinny być wdrożone opisane powyżej zmiany przepisów odnoszących się do formy ogłaszania umów międzynarodowych (rezygnacja z zasady, że podstawą ogłoszenia tłumaczenia umowy międzynarodowej i towarzyszących jej oświadczeń rządowych jest dokument papierowy). W dalszej fazie należy wdrożyć pozostałe opisane zmiany. Trzeba dążyć do traktowania zawierania i ogłaszania umów międzynarodowych jako elementów rządowego procesu legislacyjnego i tam, gdzie nie stoi temu na przeszkodzie ochrona informacji niejawnych, informacje o tym procesie powinny być udostępniane w RPL.