

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Katedra Teorii i Filozofii Prawa

Maciej Róg

Elektroniczne ogłaszanie prawa

Praca magisterska
napisana pod kierunkiem
dra hab. Włodzimierza Gromskiego

Wrocław 2006

Spis treści

Wstęp.....	3
1. Jawność prawa.....	5
1.1. Ogłaszanie prawa a jego jawność.....	5
1.2. Jawność informacji.....	6
1.3. Przedmiot jawności prawa.....	8
1.4. Podmioty jawności prawa.....	10
1.5. Obieg informacji prawnej.....	11
1.6. Istota jawności prawa.....	15
1.7. Funkcje jawności prawa.....	17
1.7.1. Funkcja oddziaływająca i informująca.....	17
1.7.2. Funkcja uwierzytelniająca.....	18
1.7.3. Funkcja demokratyczna i kontrolna.....	19
1.7.4. Funkcja etyczna.....	20
2. Ogłaszanie prawa.....	22
2.1. Zarys problematyki.....	22
2.1.1. Moc wiążąca.....	22
2.1.2. Obligatoryjność ogłoszenia.....	24
2.1.3. Warunek obowiązywania.....	24
2.1.4. Zakres przedmiotowy.....	25
2.1.5. Forma ogłaszania.....	26
2.1.6. Wydawca.....	28
2.1.7. Terminy ogłoszenia oraz wejścia w życie.....	29
2.2. Historia ogłaszania prawa.....	29
2.3. Ogłaszanie prawa w Polsce – stan dotychczasowy.....	35
2.4. Ogłaszanie prawa europejskiego.....	42
2.5. Błędy w ogłaszaniu prawa.....	44
3. Elektroniczna forma ogłaszania prawa.....	47
3.1. Historia elektronicznych systemów informacji prawnej.....	47
3.2. Postać elektroniczna czynności ogłaszania prawa.....	50
3.3. Autentyczność elektronicznego tekstu prawnego.....	52
3.4. Infrastruktura techniczna.....	54
3.5. Nowe pola wykorzystania ogłaszania prawa.....	59
3.6. Wdrażanie ogłaszania prawa w nowej formie.....	61
4. Elektroniczna forma dzienników urzędowych w Polsce.....	64
Podsumowanie. Ewolucja technologii ogłaszania prawa.....	72
Bibliografia.....	80
Akty prawne.....	87

Wstęp

Prawo to szczególnego rodzaju system oddziaływania na daną społeczność za pomocą reguł postępowania. Jego podstawą jest obieg wiadomości o normach prawnych pomiędzy członkami tej społeczności i samym prawodawcą. Do tego ostatniego należy główna rola w tym, aby zapewnić efektywność komunikacji w prawie, w tym zwłaszcza, aby dobrać ku temu odpowiednie środki. Jednym z takich środków jest ogłaszanie tekstów ustanowionych aktów normatywnych. Ogłaszanie współtowarzyszy prawu niemal od jego początku, od kiedy pojawiło się prawo stanowione. Do jego przekazywania na odległość, jak i utrwalania w czasie, stosowano różne dostępne w danym czasie technologie informacyjne. Alfabet i technika drukarska w istotny sposób zdążyły już wpłynąć tak na rozwój prawa jak i jego znajomość. Natomiast stosunkowo niedawno pojawiła się technologia oparta na informacji w postaci elektronicznej – komputery oraz sieci teleinformatyczne. Rozpoczęta kilkanaście lat temu „dygitalizacja” procesów informacyjnych i komunikacyjnych przebiega w zawrotnym tempie. W końcu taką formę wykonywania zadań publicznych coraz częściej przyjmuje samo państwo.

Faktem jest, że coraz częściej różne przepisy prawne można przeczytać korzystając z komputera. Sprzedają je różni wydawcy prywatni, a w Internecie można znaleźć mnóstwo tekstów prawnych zupełnie za darmo, tak prywatnych jak i półoficjalnych. Jest tylko jeden drobny szczegół – źródłom takim nie zawsze można ufać. Zarówno sporządzanie i umieszczanie tekstów pierwotnych jak i ujednoliconych aktów prawnych wymaga udziału osób, które nie mogą zagwarantować, że się nigdzie nie pomyliły, oraz sprzętu i oprogramowania, nad którymi kontrola może być przejęta przez podmioty nieuprawnione. Być może błędy takie zdarzają się rzadko, ale ich skutki wobec zasady *ignorantia iuris nocet* mogą być poważne.

W efekcie, dopiero wraz z pojawieniem się niektórych środków technicznych do uwierzytelniania dokumentów w formie elektronicznej, a zwłaszcza podpisu elektronicznego, różne kraje zaczęły publikować swoje prawa oficjalnie na stronach internetowych, nadając takim publikacjom charakter wiążący. Austria, Belgia, Francja, Estonia, Wielka Brytania – to kraje, w których w *różnej postaci* już występuje *autentyczne* (wiążące) elektroniczne ogłaszanie prawa. Podobną drogą postanowiła pójść Polska.

Celem niniejszej pracy jest analiza różnych aspektów związanych z elektroniczną formą ogłaszania aktów normatywnych, ze szczególnym uwzględnieniem: przyczyn i form ogła-

szania prawa (rozdz. 1); ewolucyjnego charakteru przemian technologicznych wykorzystywanych do ogłaszania prawa (rozdz. 2.2 i 3.1); oraz uwarunkowań polskiego porządku prawnego przed (rozdz. 2.3 i nn.) i po 1 lipca 2006 r. (rozdz. 4). Jej celem jest także próba określenia ogólnych i wspólnych problemów, jakie towarzyszą dowolnemu prawodawcy przy projektowaniu systemu ogłaszania prawa stanowiącego w tradycyjnych formach (rozdz. 2.1) oraz w formie elektronicznej (rozdz. 3.2 i nn.).

W literaturze nie rozpatrywano dotychczas głębiej istoty jawności prawa. W niniejszej pracy podjęto próbę bliższego określenia jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego, charakteru, źródła i celów. Jawność została tutaj potraktowana jako zagadnienie nadrzędne wobec wszelkich form oficjalnego ogłaszania przepisów prawa.

Niniejsza praca przede wszystkim przedstawia problemy i zagadnienia, przed jakimi staje ustawodawca pragnący udostępnić obywatelom teksty aktów prawnych drogą elektroniczną. Jest to stosunkowo nowe zagadnienie, które nie było jeszcze głębiej analizowane w Polsce. W związku z czym istnieje w tym zakresie potrzeba sięgnięcia do zagranicznych doświadczeń i osiągnięć nauki prawa. Ich wyrazem są wykorzystane tutaj materiały w języku angielskim, przygotowane zwłaszcza w ramach Europejskiego Forum Periodyków Urzędowych oraz serii konferencji poświęconych różnym aspektom systemów informacyjnych w zakresie prawa.

Brak natomiast miejsca na szerszą analizę prawnoporównawczą systemów elektronicznego ogłaszania w poszczególnych krajach, w tym także elektronicznego *raportowania spraw* sądowych w krajach kręgu *common law*. Poza zakresem niniejszej pracy pozostaje ponadto ogłaszanie aktów prawnych innych niż akty normatywne, zamówień publicznych oraz innych informacji o charakterze publicznym.

Jak zauważył H. Innis, „punkty zwrotne w rozwoju systemów komunikacji – kiedy przy przechodzeniu od starych do nowych form wahadło znajduje się w środku, zanim ostatecznie zatriumfuje nad starym – to okresy szczególnie płodne intelektualne. Znajdując się w korzystnym punkcie obserwacji, mogąc porównać stare i nowe media, mamy jedyną w swoim rodzaju okazję do odnotowania, jak wzajemnie na siebie oddziałują, lepszego zaobserwowania ich podstawowej struktury, lepszego zrozumienia ich wpływu na nas samych”¹.

1 Cytat za: P. Levinson, *Miękkie ostrze*, Warszawa 2006, s. 46.

1. Jawność prawa

1.1. Ogłaszanie prawa a jego jawność

Podstawową przesłanką, jaką może skłonić ustrojodawcę do stworzenia instytucji systematycznego publikowania treści obowiązującego prawa, jest dostrzeżenie wśród preferowanych wartości systemu prawa jego jawności. Jeśli na gruncie tego systemu uważa się, że pożądana jest, najogólniej rzecz ujmując, jawność życia publicznego, przejrzystość działania organów władzy, czy możliwość przewidywania przez jednostkę skutków prawnych jej własnego zachowania – to prawodawca powinien dążyć do stworzenia instytucjonalnych gwarancji tego, że prawo na każdym etapie jego istnienia będzie dostępne dla każdego. Prawodawca tym bardziej będzie dążył do wdrożenia odpowiednich instytucji, im większy kładzie nacisk na racjonalność prawa jako skutecznego instrumentu do osiągnięcia zamierzonych celów.

Urzędowe ogłaszanie aktów prawnych jest jedną z możliwych form realizacji jawności prawa. Powinno być traktowane jako „*najważniejszy, ale bynajmniej nie jedyny instrument zapewnienia jawności prawu*”¹. Może przybierać różne postaci: ustnie, w formie druku, a współcześnie także elektronicznie. Ogłoszony tekst może być udostępniany nieodpłatnie lub po pokryciu kosztów. W praktyce ogłaszanie może być w różny sposób wykonywane, co nie pozostaje bez znaczenia na wielkość rozdźwięku pomiędzy formalną jawnością prawa a jej stroną materialną, tj. rzeczywistą dostępnością i znajomością prawa.

Jawność prawa dokonuje się nie tylko przez ogłaszanie prawa. Są też inne działania podejmowane przez instytucje publiczne: odpowiednia edukacja szkolna, doszkalanie zawodowe, informacje ukazujące się w środkach masowego przekazu czy na stronach internetowych; publikacja tekstów ujednoliconych, poradników czy wyjaśnień itp. Choć w niektórych przypadkach mają one charakter odformalizowany, „przedmiotowo” nieoficjalny, a wskutek tego niewiążący, to w istotny sposób przyczyniają się do zapewnienia prawu cechy jawności. Niemalą rolę odgrywają też inicjatywy prywatne, nieoficjalne „podmiotowo”. Różnią się zazwyczaj celem takich działań, który nie wynika z realizacji zasady jawności prawa. Może być to interes jakiejś grupy społecznej, cele naukowo-badawcze, cele historyczno-archiwalne, interesy komercyjne czy jakiegokolwiek inne. Skoro częstokroć sięga się po tylko nieoficjalne źródła informacji o prawie, to prawodawca nie może ich ignorować, musi dostosować swoje działa-

1 A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, Studia Prawnicze nr 1-2/1981, s. 98.

nia do potrzeb społecznych, w tym podejmując niezbędne zmiany w prawie.

Współcześnie nie kwestionuje się jawności prawa, traktując to raczej jak aksjomat, niezbędną cechę samego prawa, i zazwyczaj poprzestając na ogólnym stwierdzeniu czy postuluje jej istnienia. Często sprowadza się jawność do samego formalnego ogłaszania, uznając to drugie za osiągnięcie tej pierwszej. Ze względu na pierwotną rolę, jaką jawność pełni dla instytucji ogłaszania prawa, należy jednak na początku zastanowić się, czym jest „jawność” sama w sobie, co należy rozumieć przez jawne prawo, i jakie są tego skutki.

1.2. Jawność informacji

Jawność prawa niewątpliwie wplata się w obecną dziś tendencję do przechodzenia kolejnych dziedzin życia społecznego do domeny publicznej, do traktowania niektórych rodzajów informacji jako wspólnego dobra, do którego powszechny i równy dostęp należy chronić. Jawność w dzisiejszym znaczeniu jest dzieckiem rewolucji informacyjnej², będącej skutkiem kolejnej przemiany technologicznej. Rewolucja ta zmniejszyła nasz świat: obieg informacji jest szybszy, a odległość nie ma dla niego znaczenia. Jednocześnie sama ilość informacji rosła, drogi jej przepływu komplikowały się, a strony procesu komunikacji znacznie rozmnożyły się. Dawna poufność w działaniu państwa ustąpiła na rzecz jawności, w której dostrzeżono *nowy sens*. Po raz pierwszy jakaś rewolucja w społeczeństwie odbywa się przy kreatywnym udziale państw. Ideologiczne źródła jawności tkwią jeszcze w XVIII w., ale dopiero w XX w. rozlały się one na mechanizmy rządzące państwem. Prasa, radio, telewizja, w końcu komputer i Internet, stały się na tyle proste i tanie w użytku, że państwa nie mogły się tylko biernie przyglądać tej nowej jakości, wykorzystywanej już przez społeczeństwo. Upowszechnia się dostęp do informacji publicznych i zmieniają się jego formy. Jawność stała się *warunkiem i środkiem postępu*³.

Jawność nie jest tworem człowieka, lecz leży w jego naturze, w jego skłonności do odbioru bodźców zewnętrznych, ich przetwarzania, opisywania za pomocą własnego języka, wreszcie do wymiany spostrzeżeń z innymi ludźmi. Potrzeba poznawania i komunikacji są podstawowymi potrzebami człowieka, mają dla niego znaczenie egzystencjalne. Jawność jest próbą zapewnienia społeczeństwu takiego porządku, który umożliwi zdobywanie i wymianę informacji.

W poszukiwaniu istoty jawności kluczowym jest wszystko to, co dzieje się z infor-

2 J. Wróblewski (red.), *Wstęp do informatyki prawniczej*, Warszawa 1985, s. 6.

3 T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 19 i nn.

macją. *Po pierwsze*, musi w ogóle istnieć lub myć możliwym przedmiot odniesienia, który nadaje się do opisu za pomocą języka, tak aby mogła powstać dotycząca jego wypowiedź. *Po drugie*, musi u kogoś istnieć stan niewiedzy w zakresie tego przedmiotu, a przynajmniej możliwość niewiedzy wśród większej liczby podmiotów. Bezprzedmiotowe jest rozważanie jawności jakiegoś oczywistego faktu, jeśli nikt nie jest zainteresowany otrzymaniem informacji, bo każdy już ją ma. *Po trzecie*, o jawności można mówić tylko w ujęciu dynamicznym, tzn. wtedy gdy informacja może być przedmiotem wymiany pomiędzy dwoma podmiotami, z których jeden już ją posiada, a drugi jeszcze nie. Jawność realizuje się w przepływie informacji o czymś. *Po czwarte*, jawność występuje tylko wtedy, gdy obieg informacji musi wystąpić. Gdyby obieg ten był zabroniony, to należałoby już mówić o tajności jakiejś informacji – o tajemnicy⁴. Natomiast jawność wiąże się z obowiązkiem przekazania lub udostępniania informacji o czymś albo z prawem do jej przekazywania. W pierwszym przypadku (obowiązek jawności) informacja jest posiadana na zasadzie wyłączności, zwłaszcza przez podmiot dysponujący także przedmiotem informacji. Jawność taką można nazwać jawnością *sensu stricte*. W drugim przypadku (prawo do jawności) nie ma znaczenia kto jest wytwórcą informacji i jak nią rozporządza, lecz liczy się jej mnogi odbiorca – chodzi tutaj o wolność czy swobodę informacji, którą nazwać można jawnością *sensu largo*. Jawność *sensu stricte* daje się sprowadzić do relacji (stosunku) pomiędzy dwoma podmiotami: jeden z nich posiada jakąś konkretną informację na zasadzie wyłączności (jest jej dysponentem), drugi co prawda jej nie ma, ale otrzymanie zapewnia mu istniejąca jawność tejże informacji (jest jej beneficjentem). Jawność jako stosunek wynika z jakiejś wypowiedzi dyrektywnej (na razie jeszcze bliżej nie nazwanej), która nakazuje dysponentowi przekazać informację uprawnionemu do jej otrzymania podmiotom.

Przenosząc te rozważania na grunt jawności prawa, należy rozważyć kolejno kilka zagadnień⁵. Od strony przedmiotowej jawność przejawia się w gwarancjach przekazywania i udostępniania określonej informacji. Powstaje pytanie, co jest jej przedmiotem (co jest prawem jawnym). Od strony podmiotowej mamy dysponenta informacji prawnej oraz jej beneficjenta. Dalszą lecz kluczową kwestią jest pytanie o źródła i cele jawności prawa.

4 Zob. T. Górczyńska, *Kilka słów o prawie do informacji i zasadzie jawności*, (w:) *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu (...)*, Warszawa 1999, s. 120.

5 Por. J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3/1988, s. 50.

1.3. Przedmiot jawności prawa

Zasadniczą kwestią jest w ogóle to, jakie informacje w prawie uważamy za jawne, i co rozumiemy przez samo prawo. W literaturze termin „informacja o prawie” (zamiennie „informacja prawna”) używany jest w wielu płaszczyznach oraz do różnych celów⁶ i odwołuje się do definicji istotnych tylko z czyjś punktu widzenia. Warto więc ustalić cechy prawa istotne ze względu na jego jawność. Można więc traktować prawo jako system obowiązujących norm prawnych, tj. reguł postępowania wyznaczających generalnie określonym podmiotom nakazane, zakazane lub dozwolone zachowanie w abstrakcyjnie wskazanych sytuacjach. Każdą wypowiedź, powtarzającą wszystkie elementy jednej czy wielu norm prawnych można właśnie nazwać „informacją prawną”. Pozostają jednak wątpliwości kiedy prawo może być jawne.

Prawo stanowione (w tym umowy prawotwórcze) – w sposób jednolity (jednoznaczny, wiążący) wyraża normy postępowania, nadające się w zasadniczo nie zmienionej formie i treści do podania do wiadomości publicznej (teksty prawne).

Prawo precedensowe i zwyczajowe – systemy prawne typu *common law* wprost dopuszczają możliwość tworzenia generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych przez sądy. Jednakże do czasu sformułowania treści normy przez sędziego lub doktrynę pozostaje ona niejawną⁷.

Prawo odkrywane w procesie jego stosowania – nie ma żadnego apriorycznego i uniwersalnego katalogu reguł interpretacyjnych ani inferencyjnych; jednakże „*zasada ignorantia iuris nocet odnosi się również do znajomości prawidłowej wykładni przepisów prawnych. Strona nie może się zatem zasadniczo usprawiedliwiać tym, iż nie znalazła prawidłowej interpretacji przepisów prawnych*”⁸; „*choć z założenia reguły te są jawne, to jednak ich rzeczywista znajomość może stanowić poważny problem faktyczny*”⁹; to samo dotyczy zasad prawa¹⁰.

Fakty normatywne – czasem odmawia się obowiązującego charakteru normom systemu prawa wskutek faktów empirycznych znajdujących się poza prawem (np. *desuetudo*,

6 Zob. D. Pietruch-Reizes, *Rozwój środków przekazu informacji o prawie*, Katowice 1992, s. 18 i nn.

7 Kłopotliwość uprzedniego ustalania jakie zwyczaje obowiązują zmniejsza ich zasięg (np. tylko wśród kupców).

8 L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 376. Zob. także A. Grabowska, *Ryzykowne zaufanie do interpretacji ministra*, „Rzeczpospolita” z 5.01.2006.

9 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 44.

10 Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

nieposłuszeństwo obywatelskie)¹¹. Bez świadomości tych faktów brak wiedzy o obowiązaniu norm.

Wskutek trzech powyższych zjawisk nie całe prawo może być jawne, lecz zadaniem dysponentów poszczególnych informacji jest to, aby do tej jawności zbliżyć się jak najwięcej, czego formą realizacji są zwłaszcza zbiory (przeglądy) orzecznictwa sądowego¹².

Prawo odrębnych systemów prawnych – obok siebie współistnieją ustawodawstwo federalne i lokalne, krajowe i międzynarodowe, krajowe i wspólnotowe (WE), czy prawo obce innego państwa (pozostawiając na boku spór o dualizm i monizm niektórych z nich); systemy te oddziałują na siebie w sferze samego prawa, uzależniając skutki prawne niektórych zdarzeń we własnym porządku prawnym od norm prawnych innych systemów (np. podwójna przestępność czynów popełnionych za granicą; zasada wzajemności; metody unikania podwójnego opodatkowania; skuteczność czynności prawnych dokonanych za granicą; skutek bezpośredni wspólnotowych dyrektyw). Jeśli prawo „własne” odsyła do innego systemu prawa (np. obcego), *niezbędny* jest dostęp do aktów normatywnych tego systemu. Zarazem, z reguły każdy z tych systemów ma *odrębnych dysponentów* informacji prawnej oraz inne formy realizacji jawności prawa¹³.

Prawo przyszłe – tj. jeszcze nie obowiązujące. „*Dla wcześniejszego zapoznania obywateli z nowym prawem istotne znaczenie ma (...) jawność prac legislacyjnych, umożliwiająca zaznajomienie się obywateli z projektowanymi zmianami stanu prawnego*”¹⁴, a zarazem będąca warunkiem udziału społeczeństwa w konsultacjach co do treści przyszłego prawa¹⁵. Jego jawność obciąża poszczególne organy biorące udział w procesie prawotwórczym.

Prawo dawne – tj. już nie obowiązujące; prawodawca dopuszcza do dalszego jego stosowania względem stanów i stosunków, które zaszły w przeszłości lub nadal trwają (np. brak przedawnienia; ustawa karna względniejsza dla sprawcy; kwestie intertemporalne). Im dawniej normy prawne zostały uchylone lub weszły w życie, tym trudniej dotrzeć do informacji o nich wskutek zmiany ustroju, zmian terytorialnych, zmiany języka urzędowego, zniszczenia lub braku kopii archiwalnych aktów normatywnych itp. Dopóki jednak nie

11 Zob. też W. Lamentowicz, *Destrukcyjność normatywności*, s. 261 i nn. (w:) *Kultura prawna i dysfunkcyjność prawa*, praca zbiorowa, Warszawa 1988, tom I.

12 Por. np. J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 34; P. W. Martin, *Digital Law: Some Speculations on the Future of Legal Information Technology* (adres internetowy w bibliografii), pkt IV D, na wydruku s. 11.

13 Zob. też A. Szewc, *Rola i znaczenie informacji o prawie*, (w:) tenże (red.), *Informacja naukowo-techniczna a prawo*, Katowice 1984, s. 35.

14 A. Zieliński, *Pewność prawa*, s. 45 (w:) *Jakość prawa*, praca zbiorowa, Dom Wydawniczy ABC 1996.

15 Por. J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 37 i nn.

zmienia się dysponent tych informacji, to także on jest obciążony obowiązkiem zapewnienia jawności tego prawa. Dotyczy to tak samo nadal obowiązujących aktów normatywnych, lecz słabo dostępnych z powodu upływu czasu¹⁶.

Prawo tajne – jawność prawa nie musi być jego cechą immanentną, jeżeli do oddziaływania na adresatów norm prawnych wystarczy, żeby tylko im były przekazane treści niektórych aktów normatywnych, podczas gdy udostępnienie ich innym podmiotom mogłoby zniwelować zamierzone w nich skutki, np. w dziedzinie obronności państwa.

Informacje prawnicze – w zakres jawności prawa *sensu stricto* nie wchodzi informacja o praktyce stosowania prawa przez sądy i organy administracji, ani o poglądach prezentowanych przez doktrynę prawa (prawodawca nie jest ich dysponentem, nie mają charakteru normatywnego).

1.4. Podmioty jawności prawa

Jawność prawa łączy dwie kategorie podmiotów: dysponenta oraz beneficjentów informacji prawnej. **Dysponent** tej informacji ma wobec niej charakter pierwotny. Jest nim każdorazowy prawodawca, upoważniony do tworzenia (uznawania, odkrywania) norm prawnych danego systemu prawa. Są to zarówno organy kolegialne jak jednoosobowe; pochodzące z wyboru, mianowania czy inaczej powstałe; kreujące normy prawne samodzielnie lub we współdziałaniu z innymi podmiotami; tworzące prawo na podstawie nieograniczonej kompetencji prawodawczej czy związane ustawowym umocowaniem; tworzące tylko pojedyncze normy prawne albo całe ich zespoły. Cechą charakterystyczną dysponenta jest to, że to on tworzy wypowiedzi normatywne. Dopóki nie ujawni swojej woli (wiedzy) w tym przedmiocie, posiada te informacje na zasadzie wyłączności. Może zdecydować o jej tajności albo o chwili i sposobach ujawnienia. Bez jego czynnego udziału w przekazaniu takiej informacji innym podmiotom nie jest możliwe odtworzenie jej w inny sposób.

Na zasadzie jawności, dysponenta obciąża obowiązek udostępnienia informacji prawnej innym podmiotom, tj. jej **beneficjentom**. Pojęcia tego nie należy utożsamiać z kręgiem adresatów norm prawnych. To, że każda norma ma swojego adresata, „*nie przesądza bynajmniej o przynależności tekstów oryginalnych aktów normatywnych do klasy «komunikatów do», gdyż nie przesądza o tym, czy wyrażający daną normę tekst ma wskazanych konkretnie adresatów*”. Komunikaty te „*można przeto niemal zawsze traktować jako komunikaty bezadre-*

16 Np. dekret z 2.09.1939, który po wojnie wobec braku egzemplarzy Dziennika Ustaw krążył w sądach tylko w formie odbitek. Zob. A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, „Państwo i Prawo” nr 9/1957, s. 314.

sowe, co przesądza o tym (...), że należą one do klasy «komunikatów dla»”, a więc takich, które zachowują swój sens także wtedy, gdy rozważamy je w oderwaniu od wskazanego odbiorcy¹⁷. Beneficjentem informacji prawnej jest więc każdy, niezależnie od tego czy jest on adresatem danej normy ani czy ma w niej interes prawny lub faktyczny. Podmiotom tym przysługuje prawo do wiedzy o prawie, „wiedzy pełnej, obejmującej nie tylko normy, które dotyczą bezpośrednio zainteresowanego, ale wszelkie”¹⁸.

Czasem istnieje potrzeba wprowadzenia dodatkowego rozróżnienia pomiędzy pierwotnym dysponentem informacji prawnej a jej **dysponentem wtórnym**. Jest nim mianowicie każdy podmiot, który w imieniu prawodawcy został upoważniony do realizowania jawności prawa poprzez jego oficjalne ogłaszanie, który jest urzędowym wydawcą.

1.5. Obieg informacji prawnej

Krótką charakterystyka obiegu informacji prawnej, inaczej procesów komunikacyjnych w prawie, wymaga sięgnięcia do pojęć wypracowanych przez teorię informacji i cybernetykę. Procesy te zachodzą między *nadawcą* a *odbiorcą* informacji prawnej. *Informacja* taka (znaczenie, treść) przenoszona jest za pomocą środków fizycznych (*sygnały*) w postaci zespołu określonych znaków, zwłaszcza językowych (wiadomość, *komunikat*). Pomiedzy nadawcą a odbiorcą musi istnieć *kanal komunikacji*, tj. część środowiska fizycznego, w którą wprowadza się sygnały dla umożliwienia ich odbioru, a także *droga przepływu wiadomości*, tj. stosunek między ludźmi stwarzający prawdopodobieństwo przepływu wiadomości (samo istnienie kanałów nie przesądza jeszcze o powstaniu tych dróg, gdyż istniejące kanały mogą pozostawać nie wykorzystywane)¹⁹. Nadawca (dysponent wtórny) umieszcza informacje (normy prawne) w komunikacie (przepis prawny, akt prawny) i przekształca je w sygnały (drukowany tekst), wprowadzając je do wspomnianego kanału (wydawnictwo urzędowe). Po przejściu przez kanał i drogi (system dystrybucji), odebrane sygnały są przekształcane przez odbiorcę (beneficjenta) na wiadomość, z której wyciągnięte mogą być jakieś informacje (egzegeza bądź bezpośrednie rozumienie tekstu prawnego). Od poziomu *szumów* natury technicznej i semantycznej w kanale, a także właściwości samego odbiorcy, zależy to, na ile odczytane informacje są tożsame z informacjami wysłanymi.

Procesy informacyjne zazwyczaj zachodzą *łańcuchowo* w większej liczbie cząstkowych

17 F. Studnicki, *Nowe środki udostępniania treści prawa pozytywnego jednostce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1978, Prace Prawnicze nr 81, s. 112 i n.

18 A. Gwiżdż, *Zagadnienie...*, s. 96.

19 F. Studnicki, *Przeływ wiadomości o normach prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1965, Prace Prawnicze nr 22, s. 58 i nn.; tenże, *Cybernetyka i prawo*, Warszawa 1969, s. 79 oraz 88-101.

procesów komunikacji²⁰, a pomiędzy pierwotnego dysponenta informacji prawnej a finalnego jej odbiorcę wchodzić będą inne podmioty, które zwielokrotnią procesy komunikacyjne, a więc wydłużają ale i rozmnazają drogi przepływu wiadomości. Pośród wielu kanałów i dróg komunikacyjnych tylko niektóre z nich będą więc uruchamiane przez prawodawcę w wykonywaniu zasady jawności prawa. „Zainteresowanie normodawcy w należyтым zorganizowaniu obiegu wiadomości o ustanawianych przez niego normach usprawiedliwione jest zależnością zachodzącą między docieraniem owych wiadomości do adresatów norm a tzw. skutecznością motywacyjną prawa, tj. wywieraniem przez prawo wpływu na zachowania się adresatów”²¹. Traktując wszystkie drogi przepływu wiadomości o normach prawa jako jeden układ, należy zadać pytanie jaki stan tego układu będzie dla prawodawcy zadowalający i wystarczający zarazem, tzn. jaki powinien być poziom *nasycenia* określonej społeczności wiadomościami o prawie. F. Studnicki zauważa, że nie da się tego opisać bez podziału takich wiadomości (informacji) na trzy klasy²²:

- 1) **wiadomości podstawowe** – tj. informacje o podstawowych regułach obowiązujących w każdym systemie prawa, dotyczące reguł związanych z funkcjonowaniem organów danego porządku prawnego oraz podstawowych instytucji społecznych²³, na których podstawie jednostka ma wstępną orientację co do tego, jak powinna się zachować, nie mając szczegółowych informacji ad hoc (p. niżej);
- 2) **wiadomości minimum rolowego** – tj. informacje o tych normach prawa, które są niezbędne przy pełnieniu przez jednostkę określonej roli społecznej do prawidłowego wypełniania stawianych wobec niej oczekiwań (wyspecjalizowana wiedza prawnicza, wiedza o pewnych dziedzinach prawa, współuczestniczenie w wydawaniu decyzji prawnych²⁴);
- 3) **wiadomości doraźne lub ad hoc** – tj. pozostałe informacje, potrzebne jednostce w razie potrzeby, jedynie dla załatwienia określonej sprawy, w nietypowej dla siebie sytuacji.

W konsekwencji Studnicki stwierdza, że wiadomości (informacje) dwóch pierwszych klas, tj. podstawowe i minimum rolowego, powinny być **przekazane** członkom danej zbiorowości. „Natomiast wiadomości należące do klasy trzeciej winny im być jedynie udo-

20 Por. F. Studnicki, *Cybernetyka...*, s. 82.

21 F. Studnicki, *Nowe środki...*, s. 117.

22 F. Studnicki, *Przepływ...*, s. 70; tenże, *Cybernetyka...*, s. 76. O innych typologiach informacji prawnej zob. D. Pietruch-Reizes, *Rozwój...*, s. 27 oraz J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 42.

23 J. Wróblewski, *Rozumienie...*, s. 43 i n.

24 *Ibidem*, s. 44 i n.

stępione, tj. w taki sposób zmagazynowane w ich otoczeniu, by mogli oni łatwo sięgać do nich w przypadkach, w których okaże się to potrzebne”. Jest to spowodowane zwłaszcza tym, że ilość wiadomości tego ostatniego typu jest „zbyt wielka, aby ktokolwiek mógł przechowywać je w pamięci”, jednocześnie „trudno jest przewidzieć, które z nich okażą się potrzebne w życiu określonych jednostek”. Stąd „optymalne rozwiązanie polega tu (...) nie na przekazywaniu, lecz na należywym **udostępnianiu** owych wiadomości, tj. na takim zorganizowaniu sieci ich przepływu, przy których zainteresowani będą mogli łatwo i wiernie odebrać je w razie potrzeby”²⁵. Teza ta jest tak samo trafna przy uwzględnieniu lawinowego przyrostu ilości aktów normatywnych oraz psychofizycznych uwarunkowań człowieka (niewielka pojemność i trwałość pamięci ludzkiej, liczne zakłócenia w komunikacji i samym rozumieniu przekazywanych treści²⁶).

Ze względu na jakąś wyodrębnioną właściwość odbioru, F. Studnicki wyróżnia kilka typów procesów przekazywania (udostępniania) wiadomości o normach prawa²⁷, przy czym jest to katalog otwarty a podział nierozłączny:

- 1) **typ „P”** – procesy, w których odbiorca odbiera wiadomości o normie prawa bezpośrednio z urządzenia publikacyjnego (np. dzienniki urzędowe);
- 2) **typ „M”** – gdy takie wiadomości odbierane są z urządzenia do masowego przekazywania wiadomości, nie będącego urządzeniem publikacyjnym (np. prasa, radio, telewizja);
- 3) **typ „S”** – jeśli takie wiadomości pochodzą z urządzenia do przekazywania wiadomości innego niż wymienione w poprzednich dwóch typach (np. szkoła, kurs);
- 4) **typ „R”** – gdy wiadomości o normie zawarte są w indywidualnym rozstrzygnięciu (np. wyrok, decyzja administracyjna);
- 5) **typ „U”** – jeżeli odbierane są takie wiadomości podczas uczestniczenia w rozstrzyganiu (np. wydawanie wyroku, decyzji administracyjnej, podejmowanie uchwały);
- 6) **typ „E”** – jeśli wiadomości o normach pochodzą od ekspertów (np. adwokatów, doradców prawnych);
- 7) **typ „O”** – gdy wiadomości otrzymywane są w trakcie nieformalnych kontaktów międzyosobowych (np. rodzinnych, towarzyskich, pracowniczych).

25 F. Studnicki, *Przepływ...*, s.70-72.

26 Tenże, *Nowe środki...*, s. 117.

27 Tenże, *Przepływ...*, s. 64; tenże, *Cybernetyka...*, s. 86.

Za M. Wojciechowskim²⁸ można tę typologię uzupełnić jeszcze o:

- 8) **typ „I”** – dla procesów odbierania wiadomości z informatycznych systemów informacji prawnej.

Z kolei J. Wróblewski proponuje następującą typologię źródeł informacji o prawie²⁹:

- 1) **źródło pierwotne informacji o prawie** – przy założeniu, że do systemu prawa należą normy prawne przede wszystkim ustanowione przez prawodawcę oraz ich konsekwencje formalne (związane z ich bezpośrednim rozumieniem), wymagające posłużenia się językiem prawnym;
- 2) **źródła wtórne informacji o prawie** – przy założeniu, że do systemu prawa należą również konsekwencje interpretacyjne powyższych norm, wymagające posłużenia się językiem prawniczym zawartym w prawie operatywnym, tak przez organy stosujące prawo, jak i obywateli.

D. Pietruch-Reizes rozróżnia natomiast **informację prawną** dokumentalną i niedokumentalną (kryterium utrwalenia w jakimkolwiek materialnym przedmiocie za pomocą pisma lub druku) oraz oficjalną i nieoficjalną (kryterium źródła pochodzenia)³⁰. Stosownie do tego wprowadza typologię **środków przekazu informacji o prawie** z podziałem na środki dokumentalne (piśmiennicze i niepiśmiennicze) i pozadokumentalne (bezpośrednie-ustne i pośrednie-instytucjonalne)³¹.

S. Wronkowska wskazuje różne sposoby **podawania do wiadomości publicznej tekstów aktów prawotwórczych**³². Może to czynić sam prawodawca za pomocą tychże tekstów (urzędowe podawanie do wiadomości publicznej) lub samych konkretnych norm (np. obowiązek wyjaśniania w postępowaniu administracyjnym). Prawodawca może podawać je w dowolnej formie (np. powielony maszynopis) lub w formie kwalifikowanej, tj. przez prawnie określoną czynność konwencjonalną danego organu państwa (publikacja aktu prawotwórczego). Jeśli taka prawnie wyznaczona publikacja jest zarazem warunkiem nabycia mocy obowiązującej danego aktu prawotwórczego, to nazywa ją ogłoszeniem tego aktu.

W każdej z opisanych typologii występuje wspólny element informacji prawnej pocho-

28 M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/2003, s. 69-70.

29 J. Wróblewski, *Rozumienie...*, s. 47. A. Szewc nazywa je bezpośrednim i pośrednim sposobem dopływu informacji o prawie do użytkownika (adresata normy prawnej); zob. A. Szewc, *Rola...*, s. 39.

30 D. Pietruch-Reizes, *Rozwój...*, s. 32 i nn.

31 Ibidem, s. 59.

32 A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 113-116.

dzącej od samego prawodawcy (typ „P”, źródła pierwotne, bezpośrednie, oficjalne, urzędowe), przekazywanej w ściśle określonej formie, z którym to procesem często prawo wiąże dalsze konsekwencje. W niniejszej pracy przez **ogłaszanie** rozumie się każdy określony przez prawo sposób udostępniania przez wyznaczone organy (wtórnych dysponentów) informacji o normach danego systemu prawa, będący realizacją obowiązków prawodawcy (pierwotnego dysponenta) wynikających z jawności prawa, jeżeli odbiorcy (beneficjenci) tej informacji są związani co do takich a nie innych możliwości ustalenia treści tych norm (moc wiążąca).

„*Fakt publikacji aktu normatywnego jest realizacją zasady jawności prawa, ma istotne znaczenie dla stabilizacji sytuacji obywateli, dla ochrony ich praw i wolności*”³³. Czym innym są natomiast **inne możliwe metody zapewnienia jawności prawa** (przez tego samego dysponenta): kształtowanie świadomości prawnej, w tym w procesie edukacji oraz w procesie stosowania prawa; jasność i pewność tekstów prawnych poprzez zachowywanie określonych reguł techniki legislacyjnej; konsultacje społeczne na etapie przed-legislacyjnym itp.

1.6. Istota jawności prawa

W powyższych rozważaniach jawność prawa w uproszczeniu sprowadzana była do bliżej nieokreślonego stosunku pomiędzy dysponentem a beneficjentem informacji prawnej, polegającym na obowiązku udostępnienia (jawność *sensu stricte*) lub wolności rozpowszechniania (jawność *sensu largo*) informacji prawnej. Pora zastanowić się nad uzasadnieniem jawności prawa i źródłem opisanego stosunku.

J. Jabłońska-Bonca i M. Zieliński wyróżnili kilka aspektów, w jakich można rozpatrywać jawność prawa³⁴:

- 1) w aspekcie **formalnoprawnym** – jawność oznacza normy postępowania;
- 2) w aspekcie **faktycznym** – jawność jest rzeczywistą dostępnością tekstów prawotwórczych;
- 3) w aspekcie **aksjologicznym** – jest to wartość zasadnicza lub instrumentalna (służąca jako środek do osiągnięcia określonych celów, „*jawność poprzez prawo*”);
- 4) w aspekcie **ideologicznym** – jawność jest wartością zasadniczą;

33 A. Turska, *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, „Państwo i Prawo” nr 1/1964, s. 20.

34 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, passim.

- 5) w aspekcie **teoretycznoprawnym** – analizuje się ją poprzez konkretne postacie jej realizacji (tylko tak określa się jawność).

Tak też jawność prawa może być rozumiana jako **zasada prawa**, zarówno w znaczeniu dyrektywalnym (wówczas będzie normą prawną) jak i opisowym (jako postulat, element dydaktyki lub opis rzeczywistości)³⁵. Może być to zasada całego systemu prawa bądź zespołu instytucji prawnych lub tylko jednej jakiejś instytucji. Można mówić o jawności prawa *sensu stricte* lub także *sensu largo* o jawności jego tworzenia i później stosowania (jawność postępowania jako zasada naczelna³⁶).

Może być też rozumiana szerzej jako **dyrektywa techniczna** – racjonalny prawodawca dobiera środki najskuteczniejsze do osiągnięcia zamierzonych celów, a jeśli tymi środkami są normy prawa, to w jego interesie jest to, aby normy te rzeczywiście oddziaływały na czyjeś zachowanie, tak aby było zgodne z tą normą³⁷. Niezbędnym (choć niewątpliwie nie jedynym) tego warunkiem jest podanie takich informacji o normach ich adresatom. Stąd jeśli prawodawca chce skutecznie oddziaływać za pomocą prawa, to musi uczynić je jawnym. To czy dyrektywa ta ma charakter normatywny (w jakim zakresie), zależy od konkretnego prawodawcy i konkretnego systemu prawa.

Jawność może być traktowana jako **cecha przedmiotu odniesienia**, w tym jako cecha definicyjna prawa (prawem jest tylko prawo jawne³⁸) lub niemająca takiego charakteru. W tym drugim przypadku może mieć charakter dyskusyjny lub bezsporny³⁹. Może też podlegać stopniowaniu (od jawności fakultatywnej po obligatoryjną)⁴⁰ lub być cechą absolutną.

Można wreszcie próbować definiować jawność prawa jako **prawo podmiotowe**, związane z uprawnieniem beneficjenta i aktualizującym się obowiązkiem dysponenta informacji prawnej. Ujęcie takie będzie właściwe wówczas, gdy prawo traktujemy jako jeden z rodzajów informacji publicznej, a jawność prawa jako zasadę dostępu do informacji publicznej ze względu na konkretne interesy adresatów norm prawnych⁴¹.

35 Ibidem, s. 52 i przytoczona tam literatura.

36 Ibidem, s. 47.

37 Jakkolwiek normy prawa mogą też służyć innym celom niż mogłoby to wynikać z ich treści – cesarz Kaligula pewne ustawy opublikował na murach w małym uczęszczanym zaułku i małymi literami, dzięki czemu mógł wzbogacić skarb cesarski *konfiskatami majątków i grzywnami, wymierzonymi za niestosowanie się do trzymanych w tajemnicy norm prawa*. Zob. J. Petzel, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 1999, s. 44.

38 Np. wymóg promulgacji aktów prawnych jako element tzw. wewnętrznej moralności prawa – L. L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 2004, s. 41-43.

39 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 53.

40 Ibidem, s. 54.

41 Inaczej: A. Gwiżdż, *Zagadnienie...*, s. 95.

1.7. Funkcje jawności prawa

W polskiej literaturze prawa przedstawia się różne typologie funkcji samego prawa. Na poziomie teoretycznym (abstrakcyjnym) rozumie się przez nie najczęściej *społeczne skutki, obserwowane w danej społeczności, spowodowane przez stanowienie i stosowanie prawa*. Jakikolwiek oddziaływanie prawa, zamierzone lub chociażby niezamierzone, jest możliwe tylko gdy jest ono jawne. „*Jawność komunikatu [o prawie] i jego treści jest warunkiem sine qua non wypełniania przez prawo jego społecznych funkcji*”⁴², a zatem zespołu zadań przypadających danej instytucji w społecznym podziale zadań jakiegoś wyróżnionego typu⁴³. Dlatego też przytoczona poniżej próba sklasyfikowania funkcji jawności prawa, niezależnie od czysto konwencjonalnego nazewnictwa, musi odwoływać się i częściowo pokrywać się z funkcjami pełnionymi przez same prawo⁴⁴.

1.7.1. Funkcja oddziaływająca i informująca

Informacja prawna odzwierciedla treść normy prawnej, w przypadku ogłaszania prawa – jest wiążącym podaniem do wiadomości publicznej treści ustanowionych przepisów prawnych i wyrażonych w nich norm. „*Sens prawa leży w tym, aby kształtować postępowanie ludzi będących jego adresatami*”⁴⁵ (w teoriach cybernetycznych – sterowanie nimi), tzn. wpłynięcie na to, aby podmioty takie w określonego rodzaju sytuacjach zachowały się w określony w nich sposób. Teksty aktów normatywnych stają się w ten sposób „*dla normodawcy narzędziem określonych oddziaływań*”⁴⁶. Jak podkreśla się w doktrynie prawa, „*warunkiem niezbędnym (choć niewystarczającym) przestrzegania norm prawnych przez ich adresatów jest to, aby normy te były owym adresatom znane*”⁴⁷. „*Prawo, jako system norm formułujących reguły zachowania, może swą podstawową funkcję, polegającą na wpływaniu na zachowania się adresatów, spełniać tylko wtedy, gdy jest ono adresatom w dostatecznej mierze znane*”⁴⁸. Jawność komunikatu (jego treści) o obowiązującym prawie powinna więc być rozpatrywana z uwzględnieniem funkcji informacyjnej, związanej z możliwością oddziaływania na adresatów⁴⁹.

Jawność prawa ma kluczowe znaczenie także dla samych adresatów jego norm. „*W in-*

42 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 46.

43 *Encyklopedia Gazety Wyborczej (2004-2005)*, t. 5, s. 397.

44 Zob. A. Szewc, *Rola...*, s. 13 i nn.

45 A. Łopatka, *Kryteria jakości prawa*, (w:) *Jakość...*, s. 31.

46 F. Studnicki, *Cybernetyka...*, s. 29-30. O oddziaływaniu za pomocą prawa: tenże, *Przepływ...*, s. 16-43.

47 E. Kustra, *Podstawy teorii legislacji*, Toruń 1982, s. 62; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 113.

48 *Raport o stanie prawa*, praca zbiorowa, Warszawa 1986, s. 192.

49 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s.41.

*teresie samego prawodawcy, ale i adresata jego norm, jest odpowiednie poinformowanie o obowiązujących go przepisach*⁵⁰. Tylko odpowiedni obieg informacji prawnej daje jednostce szansę na świadome podjęcie decyzji o swoim postępowaniu, w kontekście spodziewanych przez nią skutków prawnych takiego lub innego zachowania. Ma to ścisły związek z pewnością prawa, tj. sytuacją w której *adresaci prawa mogą poznać prawo i zrozumieć jego treści, w której wiedzą, iż działając zgodnie z prawem spotykają się z jednakową i skuteczną ochroną ze strony państwa, oraz w której nie obawiają się niespodziewanych zmian prawa*⁵¹. Jawność prawa pełni więc też samoistną informacyjną funkcję, zapewniając dostępność tekstów prawnych i umożliwiając zwiększenie w danej społeczności znajomości prawa, ale w żadnym stopniu *per se* nie powoduje jeszcze przestrzegania prawa (nie gwarantuje jego efektywności).

Zarazem wskazuje się też istotną rolę informacji o prawie w realizacji *funkcji organizacyjnej* samego prawa, dla której realizacji warunkiem *sine qua non* jest posiadanie informacji prawnej przez jej adresatów. Ignorowanie jawności prawa przez nieinformowanie, a nawet dezinformowanie poprzez informację niepełną, niejasną czy spóźnioną, może mieć wymierne *perturbacje* wynikające z *rozregulowania mechanizmu społecznego*. Informacja o prawie jest ważna zarówno dla całego społeczeństwa, jak i w sferze ochrony interesów prywatnych. Stwierdza się, że *zależność pomiędzy stopniem uświadomienia człowieka co do jego uprawnień a egzekwowaniem tych uprawnień jest wyraźna i istotna*, a bez tego nie realizuje się funkcja ochronna prawa⁵².

1.7.2. Funkcja uwierzytelniająca

Komunikaty o normach prawnych wydawane i udostępniane przez samego prawodawcę mają charakter pierwotny. Są pierwszym, zazwyczaj urzędowym podaniem treści tekstów prawnych do wiadomości publicznej. Dysponent informacji prawnej (prawodawca) ma możliwość zadecydowania nie tylko o zakresie jawności prawa (jakie akty podlegają publikacji), chwili ujawnienia takich informacji czy sposobie (formie) publikacji – dysponent może przede wszystkim stworzyć, na samym początku dalszego szeregu łańcuchowych procesów komunikacyjnych (u źródła obiegu informacji prawnej), mechanizmy pozwalające na rzetelne i wiarygodne ustalanie treści samych norm prawnych, zagwarantować *pewność, jakie teksty i*

50 Z. Duniewska, *Wymóg przestrzegania prawa a jego publikacja*, „Edukacja Prawnicza” nr 2/1995, s. 35.

51 A. Zieliński, *Pewność...*, s. 43.

52 A. Szewc, *Rola...*, s. 16, 20.

od kiedy obowiązują⁵³. Pewność prawa i autentyczność tekstów prawnych może być zagwarantowana tylko na tym etapie istnienia prawa, tj. w chwili jego pierwszego ujawnienia przez (pierwotnego, wtórnego) dysponenta. Każdy następny pośrednik na drodze komunikacji i tym samym każdy następny elementarny proces komunikacji, wykorzystujący inne kanały komunikacyjne, zwiększa poziom szumów informacyjnych całego układu, zakłócając tożsamość informacji nadawanej w punkcie wejścia do układu (dysponent) z odbieraną w punkcie wyjścia (beneficjent). Zrealizowana jawność prawa może więc jednocześnie uwierzytelniać przekazywaną informację co do podmiotowego źródła jej pochodzenia (prawodawca)⁵⁴ i co do przedmiotowej mocy wiążącej samych norm prawnych (autentyczność). Daje to asumpt do możliwości uznania wybranej przez prawodawcę formy publikowania prawa jako szczególnego rodzaju czynności konwencjonalnej, wiążącej adresatów aktów prawnych (ogłaszanie), a nawet kreującej sam akt prawny (promulgacja).

1.7.3. Funkcja demokratyczna i kontrolna

Realizacja zasady rządów prawa, demokratyczny udział społeczeństwa w rządzeniu i społeczna kontrola nad działaniami organów władzy pozostają niemożliwą do realizacji mrzonką, dopóki prawo nie jest w pełni jawne. Po pierwsze, jawność prawa jest „*uważana powszechnie za jedną z gwarancji demokratycznych form rządzenia*”⁵⁵. Jest to motyw umożliwiający *udział mas w rządzeniu państwem*, gwarantujący *społeczną kontrolę działalności organów państwa*, a zarazem powodujący *najpełniejszą, najgłębszą więź z państwem*⁵⁶. Jest to *instrument demokracji bezpośredniej*⁵⁷. „*Współcześnie jawność [w tym jawność prawa – M.R.] najczęściej bywa związana z indywidualnym poczuciem własnej podmiotowości obywatela w relacji do państwa oraz społecznym warunkiem udziału tegoż obywatela w rządzeniu. Z tego też względu jawność uważana jest za gwarancję demokracji*”⁵⁸. Prawo dostępu do dokumentów urzędowych, w tym do tekstów aktów prawnych (normatywnych), jest najlepszym sposobem na zwiększenie jawności (przejrzystości) funkcjonowania administracji publicznej oraz na wzrost zaufania do niej. „*Prawo to może więc być uważane za narzędzie służące wspieraniu procesów demokratycznych*”⁵⁹.

53 J. Sommer, *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym PRL*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 166.

54 Można to nazwać *automatyczną legitymacją tekstu prawnego (tylko dla tego, że pochodzi od prawodawcy)*, zob. E. i J. Lętowscy, *Prawo w systemie funkcjonowania państwa*, s. 25 (w:) *Jakość...*

55 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 33.

56 A. Gwiżdż, *Zagadnienie...*, s. 91.

57 Ibidem, s. 95 oraz J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 33.

58 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 52.

59 C. Gränström, *Społeczny dostęp do informacji archiwalnej*, „Archeion” t. CI, Warszawa 2000, s. 27.

Zarazem ogłaszanie prawa, a szerzej także jego jawność, mają ścisły związek z zasadą praworządności w działaniach państwa. Skoro bowiem jego organy funkcjonują na podstawie norm prawnych, to „konieczną przesłanką takiej praworządnej działalności jest oficjalne ujawnianie ustanowionych przepisów prawnych”. Jawność prawa jest „podstawowym warunkiem kontroli prawidłowości stanowienia aktów prawotwórczych oraz kontroli ich przestrzegania w praktyce”⁶⁰. Instytucja publikacji przepisów prawnych „ułatwia realizację takich założeń ustrojowych, jak kontrola działalności normatywnej (...)”⁶¹.

1.7.4. Funkcja etyczna

„Z pozycji nauki prawa pozytywnego, zagadnienie faktycznej, rzeczywistej znajomości ogłoszonych aktów normatywnych znajduje swój jedyny wyznacznik w zabezpieczeniu możliwości zaznajomienia się z ich tekstem przez fakt publikacji”⁶². Prawo samo więc wyznacza odgórnie granice możliwej znajomości prawa, daje sposobność poznania, lecz nie jego przymus. Oprócz czynników normatywnych, jest też wiele innych czynników, wpływających w konkretnej sytuacji na to, czy dana norma jest znana. Niezależnie jednak od przyczyn nieznajomości prawa, w celu zapewnienia systemom prawnym wystarczającego stopnia skuteczności, bardzo często przyjmuje się w nich fikcję (domniemanie) powszechnej znajomości prawa oraz zasadę *ignorantia iuris nocet* i zbliżoną do niej *ignorantia legis non excusat*⁶³. W efekcie tego, w procesie stosowania prawa nie jest wymagane każdorazowe sprawdzanie, czy jednostka знаła prawo. Każdy zobowiązany jest do przestrzegania obowiązującego go prawa, a żaden podmiot nie może tłumaczyć się jego nieznajomością w celu uchylenia się od (negatywnych) skutków działania nieznanego mu wcześniej normy.

Samo prawo przewiduje jednak czasem wyjątki od wspomnianych zasad, podyktowane tzw. usprawiedliwioną nieznajomością przepisów prawnych. Jednostka musi mieć w ogóle możliwość poznania tego prawa, a to jest możliwe tylko w przypadku jego jawności. Jak podkreśla się w literaturze, „człowiek nie może mieć prawnego, a tym bardziej moralnego obowiązku przestrzegania prawa, które trzymane jest przed nim w tajemnicy”⁶⁴. „Poprzez uznanie wiążącego nakazu etycznego, iż nie można żądać obowiązku posłuszeństwa od osoby nieznającej treści obowiązującej ją normy, postuluje się większą dbałość o sposoby i środki informacji [o prawie – M.R.]”⁶⁵. W doktrynie prawa wskazuje się także na amoralne, podważa-

60 H. Rot, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” nr 1/1978, s. 48.

61 J. Sommer, *Instytucja...*, s. 166.

62 A. Turska, *Możliwa...*, s. 18-19.

63 Por. F. Studnicki, *Znajomość i nieznajomość prawa*, „Państwo i Prawo” nr 4/1962, s. 590.

64 A. Łopatka, *Kryteria...*, s. 31.

65 A. Turska, *Możliwa...*, s. 20.

jące zaufanie do prawa i destrukcyjne dla świadomości obywatelskiej, skutki restryktywnego stosowania zasady powszechnej znajomości prawa, tzn. skutki uniezależnienia tego domniemania od faktu jawności (ogłoszenia) prawa⁶⁶. Takie domniemanie *ze swej istoty obciąża obywatela, a odciąża państwo*⁶⁷, a przeciwwagą może być tylko jawność prawa, w której to państwo jest zobowiązane do udostępniania tekstów aktów normatywnych w taki sposób, że powstaje przynajmniej możliwość zapoznania się z nimi przez adresatów zawartych w nich norm.

Jawność prawa może być też uznana za materialne kryterium obowiązywania samego prawa. Przyjmuje się je wówczas, gdy pośród elementów moralności prawa jako jeden z nich wymienia się fakt ogłoszenia (promulgacji) prawa, a przez prawo rozumie się tylko normy jawne⁶⁸. Brak publikacji przepisów prawnych może być przyczyną rozregulowania mechanizmów społecznych⁶⁹, a także entropii prawa, tj. stopniowej utraty przez nieopublikowane normy prawne cech odróżniających je od innych reguł społecznych⁷⁰.

Funkcję etyczną jawności prawa można też wiązać z funkcją wychowawczą samego prawa⁷¹. Jeśli prawo ma *kształtować pewne dodatnie postawy ludzi w stosunkach społecznych, określać społecznie aprobowane wzorce postępowania*, to narzędziem tego oddziaływania jest właśnie udostępnianie informacji prawnej.

66 A. Turska, *O fikcji...*, s. 316.

67 Ibidem.

68 Por. L.L. Fuller, *Moralność...*, s. 41-43; A. Łopatka, *Kryteria...*, s. 30 i nn.

69 A. Szewc, *Rola...*, s. 16.

70 J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe*, Gdańsk 1987, s. 65-67.

71 Por. A. Szewc, *Rola...*, s. 23-25.

2. Ogłaszanie prawa

2.1. Zarys problematyki

Ogłaszanie aktów normatywnych jest jedną z form realizacji jawności prawa, może następować na wiele sposobów, lecz ich określenie zawsze należy do prawodawcy, jako dysponenta wszelkiej informacji o prawie. Tworząc gwarancje dla stałej, bieżącej, rzetelnej oraz wiążącej publikacji przepisów prawnych, prawodawca powinien skonstruować ją w szczególności za pomocą norm prawnych nakazujących: (1) *wydawanie organów* [tj. czasopism] *specjalnie przeznaczonych do publikowania aktów normatywnych* (instytucjonalizacja); (2) *publikację aktów normatywnych w tych organach* (obligatoryjność); (3) *uznanie mocy obowiązującej aktów opublikowanych tylko w ten sposób* (warunek obowiązywania); (4) *nakazującą uznać za autentyczny tekst zamieszczony w takim organie* (autentyczność)¹. Przed prawodawcą stoi także szereg innych kwestii do rozstrzygnięcia, a zwłaszcza co do aktów podlegających publikacji, sposobów samej publikacji, podmiotów odpowiedzialnych za ten proces oraz terminów dyscyplinujących do wykonania poszczególnych czynności.

2.1.1. Moc wiążąca

Zasadniczą cechą, jaką odróżnia treść np. dziennika urzędowego od innych źródeł informacji prawnej, jest „oficjalny” charakter publikacji tego typu, a więc wydawanie ich przez specjalnie do tego upoważnione pewne instytucje publiczne (charakter podmiotowo-oficjalny) oraz nadanie im mocy wiążącej (charakter przedmiotowo-oficjalny). Jak już sygnalizowano, informacja prawna może być jednocześnie rozpowszechniana przez wiele podmiotów i na różnych zasadach, jednakże tylko niektóre z nich mają warunkujący (gdyż pierwotny) wpływ na realizowanie jawności prawa. Doniosłość publikacji prawa „*przejawia się w tym, że czynność ta jest pierwszym oficjalnym podaniem ustanowionych przepisów do wiadomości publicznej*”². Nie jest możliwa jakakolwiek wtórna wymiana wiadomości o treści norm prawnych danego systemu prawa, jeżeli pierwotny dysponent informacji prawnych (prawodawca) nie udostępni ich innym podmiotom. Nie wystarczy tutaj jednak „jakikolwiek” udo-

1 J. Sommer, *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym PRL*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 167; dopiski w nawiasach własne.

2 A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 115; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych*, (w:) G. Skąpska (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992, s. 337.

stepnienie informacji, lecz musi być to takie, które zagwarantuje **pewność** prawa w minimalnym zakresie zgodności publikowanych informacji prawnych z wolą samego prawodawcy, dające możliwość „rzeczywiście jednolitego stosowania ogłoszonych norm prawnych przez upoważnione organy i instytucje”³.

Moc wiążąca przyjętych form ogłaszania nie jest zarazem jednak cechą konieczną do tego, by jakiegokolwiek prawo ogłosić, cecha taka nie wynika z istoty prawa. Na przestrzeni dziejów wykształciły się różne drogi komunikacji międzyludzkiej, tak samo prawodawca na różne sposoby komunikuje adresatom prawa treść dotyczących ich norm prawnych. Czasem przyjmuje się zaawansowane organizacyjnie formy ogłaszania, które tylko ze względu na sam autorytet podmiotu odpowiedzialnego za ogłaszanie są uważane przez środowiska prawnicze za wiarygodne i niekwestionowane (co do zasady) źródło informacji o prawie obowiązującym, choć zarazem nie istnieje w korelującym z tą informacją systemie prawnym żadna norma, która uznawałaby tego rodzaju ogłaszanie za wiążące co do treści publikowanych w nim treści (np. pierwsze drukowane zbiory praw, *Law Reports* w systemach anglosaskich).

Moc wiążąca ogłaszanych tekstów prawnych nie jest tożsama z mocą obowiązującą wysłowionych w tych tekstach norm prawnych. Moc wiążącą łączy się często **domniemaniem autentyczności⁴ tekstu prawnego** (danego aktu normatywnego), które „na gruncie współczesnej doktryny sprowadza się (...) do wnioskania, w którym na podstawie faktu ukazania się danego aktu normatywnego w odpowiednim dzienniku urzędowym domniemywa się rzeczywistą wolę prawodawcy”⁵. Domniemanie tej woli na podstawie ogłoszonego tekstu nie może być zakwestionowane przez żadnego beneficjenta informacji prawnej, chyba że przez samego prawodawcę w ściśle określonych sytuacjach i formach⁶. Z tekstem prawnie ogłoszonym, jako autentycznym, „w razie wątpliwości należy porównywać wiadomości o prawie uzyskane przez zainteresowanych z jakichkolwiek innych źródeł”⁷. Tylko prawne ogłoszenie daje *miarodajne* podstawy do ustalenia tego, co jest prawem.

Tak określona domniemywana autentyczność może mieć genezę normatywną, gdy prawo wyraźnie stanowi, że *takie a takie* formy ogłaszania są jedynym *wiązącym i obowiązującym* źródłem informacji o prawie⁸. Normę taką może też wywodzić doktryna prawnicza

3 H. Rot, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” nr 1/1978, s. 50.

4 Autentyczność: prawdziwość, wiarygodność – *Encyklopedia Gazety Wyborczej (2004-2005)*, t. 1, s. 711.

5 M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/2003, s. 66.

6 S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w PRL*, „Państwo i Prawo” nr 1/1959, s. 20.

7 S. Wronkowska, *Publikacja...*, s. 337.

8 „Dziennik Praw” Księstwa Warszawskiego nr 1 z 1810 r. zawierał adnotację: „Ten jedynie Dziennik za urzędowy uważany być może do przytoczenia Prawa” (M. Wojciechowski, *Niektóre...*, s. 69).

na podstawie konkretnych lub całości przepisów regulujących kwestię ogłaszania, w tym zwłaszcza z istnienia obowiązku publikacji będącego zarazem warunkiem wejścia w życie. Jest więc wówczas raczej tworem języka prawniczego niż prawnego⁹. Można też rozważać, czy stała się zwyczajem i kiedy można ją uznać za prawo zwyczajowe.

2.1.2. *Obligatoryjność ogłoszenia*

Istnienie obowiązku ogłoszenia w danym systemie prawnym, w stosunku do określonego rodzaju aktów normatywnych, zależy wyłącznie od norm tego systemu¹⁰. Niezależnie od postulatów podnoszonych przez doktrynę, choćby najbardziej krytycznych, tylko od prawodawcy zależy, czy i jak dalece uzna publikację za obligatoryjną. Obowiązek ten jest niezależny od tego, czy rezultat publikacji (dane wydawnictwo) jest wiążący ani czy od niego zależy wejście w życie zawartych w nim aktów normatywnych. W różnych sytuacjach autentyczność (domniemana) może być obalona i dany tekst lub jego część przestają być wiążące. Prawodawca nakazując publikację aktu nie musi też posługiwać się sankcją nieważności w razie nieogłoszenia, a akt może wejść w życie zupełnie bez związku z chwilą jego opublikowania w urzędowy sposób.

2.1.3. *Warunek obowiązywania*

Prawne ogłoszenie aktu normatywnego może pełnić dodatkowe, w stosunku do jawności prawa, funkcje: walidacyjną i kreacyjną. „Dla zapewnienia skutecznego podawania ustanowionych przepisów do wiadomości publicznej systemy prawne uzależniają obowiązywanie danych norm od ich uprzedniego należytego (tzn. zgodnego z prawem) ogłoszenia”¹¹. Normy prawne nieogłoszone w ten sposób – nie obowiązują. Warunek taki traktowany jest często jako podstawowa zasada *demokratycznego państwa prawa*¹². Niemal powszechny we współczesnych porządkach prawnych, „podyktowany jest zarówno przez postulat respektowania pewnych, wbudowanych w owe porządki wartości moralnych i politycznych, jak przez postulat uczynienia z przepisu narzędzia rzeczywistych oddziaływań”¹³.

Decyzja o uzależnieniu obowiązywania konkretnych aktów normatywnych od ich ogłoszenia należy jednak do konkretnego ustawodawcy. W przeciwieństwie do poprzednich

9 W prawie międzynarodowym publicznym pojawia się co prawda pojęcie *autentyczności*, ale w zgoła odmiennym znaczeniu. Por. M. Wojciechowski, *Niektóre...*, s. 66.

10 Zob. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 115.

11 S. Wronkowska, *Publikacja...*, s. 337.

12 Por. np. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 87.

13 F. Studnicki, *Przepływ wiadomości o normach prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1965, Prace Prawnicze nr 22, s. 99.

dwóch funkcji ogłaszania prawa, które mogą występować samoistnie, uczynienie z ogłoszenia czynności konwencjonalnej, kreującej same normy (akty) prawne, powoduje także konieczność uznania takiej publikacji za obligatoryjną i *prima facie* autentyczną.

2.1.4. Zakres przedmiotowy

Zagadnienie przedmiotu ogłaszania sprowadza się do określenia przez prawodawcę katalogu rodzajów aktów normatywnych, ewentualnie innych aktów prawnych, które podlegają obligatoryjnej lub fakultatywnej publikacji, oraz których wejście w życie zależy od danej formy publikacji lub jest od niej niezależne. Prawo może bowiem zawierać ogólną klauzulę nakazującą ogłaszanie wszystkich aktów normatywnych (zasada pełnej publikacji), ewentualnie z nielicznymi wyjątkami (w przedmiocie obronności i bezpieczeństwa państwa). Alternatywnym rozwiązaniem jest brak ogólnej zasady i obowiązek ogłaszania tylko niektórych rodzajów aktów normatywnych – wówczas powstaje pytanie o kryteria, jakimi kierował się dany prawodawca przy wyborze takich a nie innych aktów¹⁴.

W niektórych systemach prawnych zauważalna jest tendencja do uzależniania wejścia w życie aktów normatywnych *powszechnie* obowiązujących od ich ogłoszenia, przy jednoczesnym braku takiej zależności dla aktów *wewnętrznie* obowiązujących. Tym nie mniej jednak, „fakt, że jakaś norma prawna ma nielicznych adresatów (...) nie oznacza, iż nie dotyczy ona bezpośrednio sfery praw i obowiązków obywateli”¹⁵, bowiem petenci urzędów, „nie związani z normodawcą stosunkiem zależności służbowej, mają jednak prawo domagać się działania zgodnie z aktami wewnętrznymi”¹⁶. Przeciwno jawności *niepełnej* przemawia więc pośredni zakres oddziaływania na indywidualne sprawy jednostek.

Warto też zauważyć, że takiej samej formie ogłaszania podlegają często treści o charakterze **nienormatywnym**: różnego rodzaju komunikaty (sądów, organów administracji publicznej, przedsiębiorców itp.), spisy (indeksy, skorowidze) chronologiczne i rzeczowe¹⁷, także zamieszczane razem z aktami normatywnymi odnośniki o charakterze wyłącznie informacyjnym¹⁸, a nawet prywatne ogłoszenia i reklamy¹⁹.

14 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3/1988, s. 41 i nn.

15 H. Rot, *Ogłaszanie...*, 1978, s. 54 i n.

16 J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe*, Gdańsk 1987, s. 41.

17 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 136; F. Studnicki, *Cybernetyka i prawo*, Warszawa 1969, s. 111 i n.

18 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 315.

19 F. Studnicki, *Cybernetyka...*, s. 106 – międzywojenny „Monitor Polski”.

2.1.5. Forma ogłaszania

Istota ogłaszania jako czynności konwencjonalnej, z którą samo prawo wiąże określone skutki (zwłaszcza wejście w życie), sprowadza się do rzeczywistego wykonania dwojakiego rodzaju czynności. W nawiązaniu do pojęć przyjmowanych na gruncie **cybernetyki** (por. rozdz. 1.5), pierwszą z nich jest sporządzenie samego komunikatu, powtarzającego (ucieleśniającego) treść wielu lub jednego aktu normatywnego. Drugą zaś jest wytworzenie samych kanałów i dróg komunikacyjnych, do których wprowadza się komunikaty, umożliwiając tym samym odbiór informacji przez inne podmioty mające dostęp do tychże kanałów i dróg.

Także w korelacji z formą **czynności prawnej** można zauważyć dwojaki charakter ogłaszania prawa. Przez tę pierwszą rozumie się zazwyczaj sposób złożenia oświadczenia woli jego adresatowi, lub ogółowi, za pomocą określonych znaków (zwłaszcza językowych)²⁰. Formą taką jest więc zespół konstytutywnych cech i czynności, potrzebnych do wywołania przez nie skutków prawnych, na który składa się po pierwsze samo uzewnętrznienie woli (np. na piśmie)²¹, a po drugie dotarcie oświadczenia do innego podmiotu, czasem sama możliwość jego dotarcia (np. wysłanie pocztą), przy czym często te dwa momenty występują w jednej chwili (np. oświadczenia ustne w bezpośredniej obecności adresata). Te same cechy są przyczyną sporów co do definiowania formy czynności prawnej poprzez sposób *złożenia* oświadczenia woli albo poprzez sposób *utrwalenia* tegoż oświadczenia. W przypadku ogłaszania prawa mamy do czynienia ze sporządzeniem samych nośników informacji (np. skład i druk egzemplarzy dziennika urzędowego), a następnie umożliwieniem otrzymania ich przez inne podmioty (np. w prenumeracie). Dopiero ten faktycznie zrealizowany zespół czynności stanowi wyznacznik tego, czy dany akt został ogłoszony.

Jak łatwo można zauważyć, podział na formę „papierową” oraz „elektroniczną” jest małym, choć popularnym uproszczeniem. Dość często uważa się za *osobne formy ogłaszania* aktów normatywnych²²: ogłoszenie w dzienniku urzędowym, rozplakatowanie obwieszczeń, wywieszenie kartki na tablicy ogłoszeń lokalnego urzędu, publikację w lokalnej prasie (wła-

20 Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2002, s. 211 i nn.

21 Wykorzystuje się do niego różne rodzaje percepcji bodźców przez człowieka (wzrok, słuch, dotyk), spośród których znaki graficzne (alfabet) okazały się najłatwiejsze do zapisania, odtworzenia i przekazania informacji na duże odległości i przy upływie czasu, choć współcześnie równie łatwo przekazuje się informacje za pomocą dźwięku i obrazu (por. P. Levinson, *Miękkie ostrze*, Warszawa 2006, passim). Za pomocą pisma (odręcznego, drukowanego, elektronicznego) wytwarza się komunikaty zorientowane przestrzennie, a nie czasowo, dzięki czemu łatwiej i szybciej można dotrzeć do poszukiwanych informacji (zob. F. Studnicki, *Cybernetyka...*, s. 109).

22 Np. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 117; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 115.

snym oficjalnym wydawnictwie²³) czy też inne zwyczajowo przyjęte sposoby w danej miejscowości – oczywiście w zakresie, w którym formy takie dopuszcza prawo. Tak samo wiele różnych jest form elektronicznych, za pomocą których można realizować ogłaszanie prawa (por. rozdz. 3.2).

Na poziomie abstrakcyjnym forma ogłaszania sprowadza się do rozwiązania zwłaszcza takich przykładowych kwestii techniczno-organizacyjnych jak:

- 1) **nośnik przekazu informacji** – papier, materialny nośnik informatyczny (np. dyskietka, CDROM, DVD), sieć teleinformatyczna (np. strony WWW, dostęp przez TELNET);
- 2) **sposób składania zamówienia** – na każdorazowe żądanie (np. kupno pojedynczego egzemplarza, oglądanie tablicy ogłoszeń, wejście na stronę WWW), uprzednie zamówienie w prenumeracie (np. przesyłka listowa lub poczta elektroniczna), przymusowa prenumerata przez publiczne repozytoria;
- 3) **miejsce realizacji zamówienia** – wyznaczone punkty sprzedaży (np. urzędowe, prywatne, jeden centralny), wizyta w publicznych repozytoriach (zazwyczaj urzędy, biblioteki, archiwa), skorzystanie z określonych urządzeń informatycznych (np. komputer osobisty, tzw. infomaty w miejscach publicznych);
- 4) **czas realizacji zamówienia** – w czasie rzeczywistym (np. publiczne repozytoria, dostęp przez stronę WWW) lub wymagający upływu czasu (np. listowa przesyłka nośnika papierowego lub informatycznego);
- 5) **koszt dostępu** – odpłatność (poniżej kosztów, na pokrycie kosztów, z zyskiem), nieodpłatność (finansowanie z budżetu państwa, z innych form działalności wydawcy);
- 6) **zakres przedmiotowy udostępniania** – dostęp do pojedynczych aktów (przepisów) lub tylko cały numer (tom, rocznik); rodzaj publikowanych aktów (np. tylko dzienniki urzędowe centralne, albo także lokalne); dziedziny prawa które regulują (np. tylko prawo pracy);
- 7) **czas udostępniania** – krótkotrwały (np. tablica lub słup ogłoszeniowy, prasa prywatna) lub długotrwały (np. do wyczerpania nakładu); prawo obowiązujące lub także prawo dawne (jak „bardzo” dawne);
- 8) **dostęp ograniczony** (brak możliwości skopiowania czy wydrukowania poza punktami

23 Tak M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 103.

sprzedazy, tak samo plik PDF bez odpowiednich praw) lub nieograniczony (kupno egzemplarza, możliwość zapisania pliku).

Każdy przyjęty przez prawodawcę zespół konstytutywnych cech i czynności składających się na ogłaszanie można nazwać formą ogłaszania prawa danego systemu. Prawodawca może przyjąć jedną stałą formę, zróżnicować ją dla aktów normatywnych o różnej doniosłości prawnej, lub też stworzyć kilka form ogłaszania, pozostających w różnej relacji do siebie w zakresie autentyczności. Racjonalny prawodawca dąży zazwyczaj do jednolitego uregulowania kwestii ogłaszania prawa na danym szczeblu (prawo ogólnokrajowe, lokalne, międzynarodowe, unijne). Wielość równoznacznych sposobów ogłaszania wynika raczej z uwarunkowań społeczno-kulturalnych, niż tylko z dostępności różnych technologii w danym czasie i miejscu.

2.1.6. Wydawca

Wydawcą urzędowego czasopisma jest podmiot wybrany i obciążony przez prawodawcę obowiązkiem i odpowiedzialnością za prawidłowe i autorytatywne udostępnianie informacji o ustanowionych aktach normatywnych (dysponent wtórny informacji prawnej). Podmiotem takim w poszczególnych krajach jest zazwyczaj premier (szef rządu), minister spraw wewnętrznych lub minister sprawiedliwości, rzadziej inni ministrowie lub organy parlamentu²⁴, który wykonuje takie zadania przy pomocy własnych, specjalnych służb (wydawnictw w sensie organizacyjnym). Czasami wydawcą nie jest wcale organ władzy publicznej, lecz spółka z pełnym lub częściowym udziałem państwa, a rzadziej także w pełni sprywatyzowana²⁵. Jego rola sprowadza się ogólnie „do troski o to, aby kierowane do publikowania akty normatywne ogłaszane były możliwie szybko, wiernie i z zachowaniem przepisanej kolejności”²⁶. Cały wysiłek organizacyjno-techniczny przy wykonywaniu publikacyjnych obowiązków może być subsydiowany z budżetu lub pokrywany z opłat związanych z dystrybucją egzemplarzy urzędowego dziennika, przy różnych relacjach tych sum pieniężnych²⁷ (głównie w zależności od tego, czy koszty funkcjonowania zwracają się z powodu dużego zainteresowania tego typu usługami). Ustrój takiego wydawcy leży wyłącznie w gestii prawodawcy.

24 J.-P. Bolufer, *Organisation and roles of official journals* (adres internetowy w bibliografii), pkt I. 1.

25 Zwłaszcza jeśli wydawca dysponuje także środkami do drukowania. Zob. Bolufer, *Organisation...*; S. van Erp, *Access to Public Information: A Fundamental Right*, “Electronic Journal of Comparative Law” Vol. 3.3, December 1999; L. Kodela (red.), *Official Journals of the Member States of the European Union*, Budapest 2004; adresy internetowe wszystkich w bibliografii. Wydawcę (ang. *publishing house*) należy przy tym odróżnić od samej drukarni (ang. *printing house*), która znacznie częściej jest zewnętrzną przedsiębiorcą.

26 F. Studnicki, *Cybernetyka...*, s. 107.

27 Por. L. Kodela, *Official...*, s. 9 i n. oraz s. 40, pkt 4.3.

2.1.7. Terminy ogłoszenia oraz wejścia w życie

Są to terminy o różnym charakterze, lecz dyscyplinujące odpowiednio wydawcę i prawodawcę (wtórnego i pierwotnego dysponenta informacji prawnej) do sprawnego podejmowania czynności urzeczywistniających jawność prawa, tj. poprzez ogłoszenie w formach przewidzianych przez prawo. Pierwszy z nich dotyczy maksymalnego upływu czasu pomiędzy otrzymaniem aktu prawnego do ogłoszenia a wykonaniem tego obowiązku. Drugi z nich dotyczy minimalnego okresu od prawnego ogłoszenia danego aktu do jego wejścia w życie (*vacatio legis*). Termin na ogłoszenie może być ogólnie lub precyzyjnie formułowany w przepisach prawa²⁸ i ma charakter instrukcyjny (tj. bez wpływu na ważność ogłoszenia). Termin wejścia w życie podobnie może być wyraźnie formułowany w przepisach prawa, z możliwością odstąpienia od tej zasady w określonych przypadkach, być niedookreślony lub może nie być żadnego okresu przejściowego (wejście w życie z dniem ogłoszenia). *Vacatio legis* pełni przede wszystkim samoistną funkcję, jako narzędzie zapoznania się obywateli z nowymi regulacjami prawnymi. Przyjmuje się wówczas, że termin ten powinien być odpowiednio długi i podlegać dokładnej regulacji przez prawo. Jego obecność uważana jest za element gwarancji pewności prawa i zasady praworządności²⁹.

2.2. Historia ogłaszania prawa

W najdawniejszych systemach prawnych, składających się wyłącznie lub w większości z norm zwyczajowych, *zagadnienie rozpowszechniania informacji o prawie praktycznie nie istniało*³⁰. Tzw. prawo niepisane, *ius non scriptum*, a więc prastare zwyczaje, obowiązywały siłą tradycji przechodzącej ustnie, zwłaszcza w formie wierszowanej, z pokolenia na pokolenie na zasadzie *mos maiorum*³¹. Zwyczaje te rozwijały się partykularnie dla poszczególnych obszarów i były dość zróżnicowane, co z czasem miało utrudnić ustalenie jakie zwyczaje gdzie obowiązują, zwłaszcza dla handlu oraz przy migracji ludności. Wynalazek pisma umożliwił zapisywanie jakichkolwiek myśli³², ale zadanie to dobrze spełniały dopiero alfabety fonetyczne (oparte na abstrakcyjnych głoskach)³³. W ten sposób utrwalano teksty w kamieniu, na skórze, pergaminie, w końcu na papierze. Najpierw było to tylko **rękopiśmien-**

28 W praktyce, w różnych krajach waha się od kilku do kilkunastu dni (ibidem, pkt 2.3).

29 Zob. np. S. Wronkowska, *Publikacja...*, s. 340 i nn.

30 A. Szewc, *Rola i znaczenie informacji o prawie*, (w:) tenże (red.), *Informacja naukowo-techniczna a prawo*, Katowice 1984, s. 11.

31 D. Pietruch-Reizes, *Rozwój środków przekazu informacji o prawie*, Katowice 1992, s. 60 oraz 68-69.

32 Ibidem, s. 107.

33 P. Levinson, *Miękkie...*, s. 34 i nn.

nictwo – wytworzenie kopii utworu było stosunkowo długotrwałe, kosztowne i trudne, co powodowało z jednej strony małą liczbę egzemplarzy tego samego dzieła, a z drugiej ograniczało krąg czytelników. Producentami, posiadaczami i czytelnikami ksiązek rękopiśmienniczych w średniowiecznej Europie były więc tylko klasztory oraz ich biblioteki, z czasem także biblioteki dworskie (papiaska, królewskie)³⁴. Dopiero między X a XII w. na większą skalę zredagowano i spisano wiele ówczesnych praw zwyczajowych (w Polsce dopiero od XIII w.). Były to początkowo tylko prywatne, nieurzędowe spisy (zbiory) prawa zwyczajowego, obejmujące całość zwyczajów danego obszaru, ale dzięki utrwaleniu (dokumentalizacji) *potwierdzały autentyczność prawa zwyczajowego*³⁵. Od XIV w., w niejednakowy sposób w poszczególnych europejskich krajach, rozwijało się intensywnie prawo stanowione w postaci ustawodawstwa królewskiego, a z powstaniem reprezentacji poszczególnych stanów (szlachty, mieszczaństwa) – także ustawodawstwa stanowego. Nadal jednak istniał problem słabego rozpowszechnienia zbiorów prawa. *„Średniowieczna kultura prawna nie wykształciła wyraźnych wzorów w zakresie promulgacji aktów normatywnych i ich rejestracji. Prowadziło to do niepewności i nieznanomości prawa w społeczeństwie, a także w organach wymiaru prawa”*. Dopiero więc *„druk, dzięki któremu można było wytwarzać dowolną liczbę kopii danego dokumentu, umożliwił realizację procesu poznania prawa, zwłaszcza prawa stanowionego”*³⁶.

Wszystkie te tendencje ujawniły się w Polsce w 1505 r., kiedy to **Sejm Radomski** uchwalił dwie konstytucje. Pierwsza z nich, bardziej znana i zwana od jej kluczowych słów *Nihil novi*, ustanawiała demokratyczny współdziałanie senatorów i posłów w stanowieniu prawa. Druga konstytucja³⁷ wprowadziła zasadę, że każda nowa ustawa nabiera mocy obowiązującej dopiero w momencie jej oficjalnego ogłoszenia³⁸, co w istocie zostało powtórzone dopiero w Konstytucji RP z 1997 r.³⁹ Przyczyniło się to do opracowania przez kanclerza wielkiego koronnego Jana Łaskiego i wydania już w 1506 r. zbioru całości praw obowiązujących w

34 D. Pietruch-Reizes, *Rozwój...*, s. 141 i n.

35 Ibidem, s. 144-146.

36 Ibidem, s. 155.

37 Konstytucja (art. 2) *„De constitutionibus novis per proclamationes publicandis”* stanowiła: *„aby przez nieznanomość nowej konstytucji, nikt nie uważał się za oszukanego, gdyby cokolwiek działo się przeciw konstytucji, która nie została podana do wiadomości ogółu, zdecydowaliśmy, (...) żeby nikt nie był zobowiązany do przestrzegania nowej konstytucji, jeśli uprzednio nie zostanie ona urzędowo ogłoszana”*. Por. materiały Wystawy Trybunału Konstytucyjnego p.t. *„500-lecie ustanowienia zasady promulgacji prawa w Rzeczypospolitej Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego”*, <<http://www.polska.pl/spec/wystawa2005/-konstytucje.htm>>, dostęp: 7.05.2005.

38 P. Tafłowski, *Nowy żywioł – szlachecki sejm walny*, materiały Wystawy TK 500-lecie..., adres internetowy w bibliografii.

39 W. Uruszczak, *Statuty Kazimierza Wielkiego jako źródło prawa polskiego* (tekst za odnośnikiem 30.), materiały Wystawy TK 500-lecie..., adres internetowy w bibliografii.

Koronie Polskiej, zwanego potocznie **Statutem Łaskiego**⁴⁰. Zbiór ten składał się z części oficjalnej i nieoficjalnej, był opatrzony pieczęcią królewską⁴¹ i w ten sposób „*obowiązywał jako urzędowe źródło poznania prawa pospolitego*”⁴². Poza zasługami w samym opracowaniu tak ogromnego materiału, Statut Łaskiego najbardziej przysłużył się upowszechnieniu znajomości prawa wśród społeczności szlacheckiej, a decyzje Sejmu Radomskiego przez niektórych oceniane są jako punkt zwrotny, przełom i fundamenty nie tylko dla polskiego ustroju parlamentarnego, ale i dla promulgacji prawa⁴³. Z tego też względu, Sejm RP ustanowił rok 2006 Rokiem Jana Łaskiego, oddając *cześć twórców fundamentów nowoczesnego parlamentaryzmu polskiego*⁴⁴.

Wiek XVI – XVII cechowały w Polsce kolejne częściowe wydania konstytucji sejmowych. Były to po pierwsze druki urzędowe o charakterze trwałym, wydawane z wyżej wskazanego nakazu Sejmu Radomskiego przez kancelarię królewską, drukowane przez typografów mających wyłączność na druk i sprzedaż⁴⁵, a ogłaszane na rynkach w dni targowe, na drzwiach kościołów i czytane z kościelnych ambon, czego dopilnować musiał starosta. Rosnące zapotrzebowanie na literaturę drukowaną, w tym prawną i prawniczą, powodowało *walkę o przywileje zapewniające prawo do edycji określonych typów dokumentów* oraz zjawisko rozpowszechnienia bezprawnych przedruków. W XVIII w. problem był tym większy, że „*nowo uchwalane konstytucje były oparte o poprzednie ustawy i często się do nich odwoływały*”⁴⁶, natomiast „*cały szereg ustaw polskich (...) pomieszczony był w kompendiach prywatnych, dających systematyczne lub alfabetyczne układy prawa polskiego*”⁴⁷, nie było więc całościowego zbioru dostępnego ustawodawstwa. Problemom tym miało zaradzić wydanie drukiem wszystkich ustaw polskich, podjęte z inicjatywy J. Załuskiego i S. Konarskiego, pod nazwą ***Volumina Legum***⁴⁸, które wydawano w kilku tomach, przez kilkadziesiąt lat począw-

40 Podpisany przez króla, stanowił m. in.: „*gdy nie wszystkim przystępne było, co wszystkich obchodzi, przeto (...) proszeni byliśmy głośno, abyśmy całemu Królestwu wydali jeden zbiorowy przywilej, obejmujący statuty w tym państwie obowiązujące (...) i abyśmy przywilej ten rozესłali po wszystkich starostwach i kościołach w oryginale, aby znajomość jego z wyjątkowej powszechną się stała*”. Zob. *Wystawa TK 500-lecie...* (strona tytułowa).

41 D. Pietruch-Reizes, *Rozwój...*, s. 159.

42 W. Uruszczak, *Statuty...* (tekst za odnośnikiem 35.). Warto zwrócić uwagę, że niezamieszczenie w Statucie niektórych aktów było później argumentem do kwestionowania ich mocy obowiązującej (ibidem).

43 A. Jankiewicz, *Aby wszystkim przystępne było, co wszystkich obchodzi...*, materiały *Wystawy TK 500-lecie...*, adres internetowy w bibliografii.

44 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie *ustanowienia roku 2006 Rokiem Jana Łaskiego, Prymasa Polski, Kanclerza Wielkiego Koronnego (1456–1531)* (M. P. Nr 83, poz. 1166).

45 D. Pietruch-Reizes, *Rozwój...*, s. 170.

46 Ibidem, s. 173 (cytuje M. Cytowską).

47 Ibidem, s. 163-164 (cytuje S. Kutrzebę).

48 A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, *Studia Prawnicze* nr 1-2/1981, s. 86.

szy od 1732 r.

W Polsce przedrozbiorowej nie pojawiło się żadne wydawnictwo ciągłe (tj. systematyczne, periodyczne) o charakterze urzędowym, w którym ogłaszano by wszystkie prawa. Takie oficjalne dzienniki (gazety, czasopisma, biuletyny) publikacyjne pojawiły się natomiast we Francji (1631, 1762) oraz w Anglii (1663)⁴⁹. Szczególnego charakteru nabrał francuski „*Bulletin des lois de la République Française*” wydawany od 1793 r.⁵⁰, z którym wiązano wejście w życie ogłoszonych w nim ustaw⁵¹. Było to pierwsze nowoczesne wydawnictwo tego typu, które prawo uznawało za formalny warunek nabycia mocy obowiązującej przez ustawę. „*Śledząc historycznie występujące systemy prawne, można dojść do wniosku, że przewidziane w nich sposoby publikacji miały głównie za zadanie doprowadzenie treści przepisów prawnych do świadomości społeczeństwa, a nie stanowiły jednego z warunków ważności aktów normatywnych lub nabrania przez nie mocy obowiązującej*”. Tę funkcję publikacja zaczęła pełnić powszechnie dopiero w XIX wieku, być może dopiero wraz z wykształceniem się koncepcji państwa prawnego⁵².

Na ziemiach polskich pierwszym tego typu wydawnictwem był **Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego**, wydawany w latach 1808-1812. Ogłoszenie w nim ustaw, na mocy art. 87 Konstytucji tegoż księstwa, było warunkiem ich obowiązywania⁵³. Później dzienniki publikacyjne ukazywały się w poszczególnych zaborach (austriackim, pruskim, rosyjskim) na mocy obowiązującego tam powszechnego prawa krajowego. Wraz z rozwojem wielu nowych działów prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego oraz pracy, zwiększał się zakres obowiązku publikacji prawa, a z czasem ogłoszenie prawa uznawane było za warunek jego skuteczności⁵⁴.

Od kiedy Polska odzyskała niepodległość w 1918 r., zasada ogłaszania powszechnie obowiązujących przepisów jest już stale obecna w systemie prawa. **W II RP** akty ustanawiające takie przepisy ogłaszano w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie kilkakrotnie zmienianych przepisów rangi ustawowej⁵⁵. Dziennik Ustaw był konstytucyj-

49 D. Pietruch-Reizes, *Rozwój...*, s. 174.

50 A. Gwiżdż, *Zagadnienie...*, s. 84.

51 J. Sommer, *Instytucja...*, s. 165 (przypis 10). Najpierw przejawiało się to w realizacją obowiązku ogłoszenia w gminie, później – z samą chwilą nadejścia egzemplarza do stolicy departamentu. Zob. też D. Pietruch-Reizes, *Rozwój...*, s. 174-175.

52 J. Sommer, *Instytucja...*, s. 164-165 i przytoczona tam literatura.

53 A. Gwiżdż, *Zagadnienie...*, s. 86.

54 D. Pietruch-Reizes, *Rozwój...*, s. 175.

55 Pierwotnie pod nazwą Dziennik Praw Królestwa Polskiego, później Dziennik Praw Państwa Polskiego, zob. E. Ochendowski, *Zagadnienia publikacji aktów normatywnych*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 554. Podstawą wydawania Dziennika były ustawy lub dekrety z lat 1918, 1919, 1927 i 1935.

nie i z nazwy wskazanym miejscem obowiązkowego ogłoszenia wszystkich ustaw, a na podstawie przepisów ustawy o wydawaniu tego Dziennika – także innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, tj. rozporządzeń⁵⁶. Organem wydającym Dz. U. był minister sprawiedliwości, który rozsyłał egzemplarze ustawowo wskazanym władzom i urzędom państwowym. Dopiero od 1924 r. podmioty te obciążono kosztami otrzymania każdego egzemplarza Dziennika; służyły więc samym organom stosującym prawo. Obowiązek bezpłatnego udostępniania ludności Dz. U. do wglądu przez władze państwowe i samorządowe wprowadzono w 1927 r., ale przepis ten był martwy, a dystrybucja Dziennika dla samych władz na prowincji była powolna i nieregularna. W tym samym czasie po raz pierwszy uregulowano procedurę prostowania błędów w ogłoszonych aktach. Pierwotnie generalnie ustanowione 14-dniowe *vacatio legis* w 1935 r. skrócono ustawowo do 8 dni od dnia ogłoszenia. Co jednak ciekawe, w sytuacji nieopublikowania uchwały Sejmu uchylającej jedno z rozporządzeń Prezydenta, organy administracji i wymiaru sprawiedliwości nadal stosowały uchylone rozporządzenie, pomimo powszechnej wiedzy na temat uchylecia, a więc odmówiły uznania za obowiązującą nieogłoszoną w prawie przewidziany sposób uchwały Sejmu.

Od końca II wojny światowej wydawanie Dziennika Ustaw przejął rząd w Lublinie, później w Warszawie⁵⁷. Dopiero po kilku latach na nowo określono przepisy o ogłaszaniu, uchwalając **ustawę z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej** [od 1952 r.: PRL] – „*Monitor Polski*”⁵⁸, która z małymi zmianami obowiązywała od 1951 r. aż do końca 2000 r. Ustawa ta ustanawiała zasadę obligatoryjnego ogłaszania powszechnie obowiązujących aktów normatywnych w Dzienniku Ustaw (art. 1) oraz zasadę fakultatywnego ogłaszania wymienionych w niej aktów kierownictwa wewnętrznego naczelných organów państwa w Monitorze Polski (art. 2). W pierwszym przypadku z przepisów ówczesnej Konstytucji oraz tej ustawy, nakazujących ogłoszenie ustaw i dekretów, a także tylko z przepisów samej ustawy, nakazującej ogłaszanie rozporządzeń, jednoznacznie w doktrynie prawa wnioskowano, że ogłoszenie to jest warunkiem wejścia w życie tych wymienionych rodzajów aktów⁵⁹. W drugim przypadku, akty podlegały publikacji tylko wówczas, jeżeli nakazywały to inne przepisy prawa, tak postanowiono w samym akcie, który ma być ogłoszony albo też *władza lub urząd*, które wydały akt prawny, tak (choćby później) postanowiły. Fakultatywność ogłaszania była

56 Dla całego akapitu: A. Gwizdź, *Zagadnienie...*, s. 87 i nn.

57 E. Ochendowski, *Zagadnienia...*, s. 554.

58 Dz. U. Nr 58, poz. 524; z późn. zm.

59 S. Rozmaryn, *Podpisanie...*, s. 3 oraz 14-15; R. Orzechowski, *Publikacja aktów normatywnych i organy publikacyjne w PRL*, „Państwo i Prawo” nr 6/1968, s. 951; J. Sommer, *Publikacja...*, s. 168-169.

konsekwentnie lecz bezskutecznie krytykowana w literaturze prawniczej⁶⁰. Dzienniki te wydawał Prezes Rady Ministrów (art. 5), przy czym samodzielnie rozstrzygał o tym, czy przesłany podstawowy akt *odpowiada warunkom ogłoszenia* (ust. 2). Ustawa o wydawaniu Dziennika nie przewidywała żadnego terminu na ogłoszenie⁶¹, natomiast za termin wejścia w życie wszelkich aktów przyjmowała co do zasady sam dzień ich ogłoszenia (art. 4), którym był dzień wydania danego numeru dziennika, oznaczony na stronie tytułowej (brak obligatoryjnego *vacatio legis*, co również było bezskutecznie krytykowane), niezależnie od daty faktycznej dostępności danego egzemplarza w dystrybucji⁶². Podobnie jak w okresie międzywojennym, ustawa przewidywała instytucję sprostowania błędów, do czego upoważnieni byli Prezes RM i Minister Spraw Zagranicznych (art. 6). Na gruncie prostowania błędów wnioskowano, że tekst ogłoszony w Dzienniku Ustaw jest wiążący dla wszystkich (autentyczność) i dopóki nie zostanie w przypisanym prawnie trybie sprostowany, nikt, nawet same organy administracji i sądy, nie mogą opierać się na innym tekście, niż ten Dziennik⁶³. Ustawa nie przewidywała natomiast instytucji tekstu jednolitego, wskutek czego podstawę do jego ogłoszenia musiał każdorazowo przewidywać sam akt nowelizujący⁶⁴. Udostępnianie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego dla ludności do przeglądania na zasadzie nieodpłatności, które dopełnia zasadę jawności prawa, powierzono obligatoryjnie prezydentom gminnych, miejskich i dzielnicowych oraz powiatowych rad narodowych (art. 7), z czego tylko pośrednio wynikał obowiązek kompletowania wszystkich (nowych) egzemplarzy obu wydawnictw⁶⁵.

Prócz dwóch wymienionych dzienników, ówczesny porządek prawny przewidywał jeszcze kilka rodzajów dzienników o charakterze urzędowym⁶⁶. Natomiast pozostałe dzienniki **resortowe** (ministerstw i urzędów centralnych), w których publikowano akty wewnętrznie obowiązujące podległe im organy i przedsiębiorstwa, miały charakter nieurzędowy lub co najmniej sporny⁶⁷.

Osobne ustawy uregulowały natomiast ogłaszanie **przepisów miejscowych** wydawanych przez rady narodowe i ich prezydium⁶⁸. Niektóre powszechnie obowiązujące przepisy podlegały obowiązkowemu ogłoszeniu w dzienniku wojewódzkiej rady narodowej (na szczeblu

60 Por. poprzedni przypis, *passim*.

61 *Niezwłoczność* wynikała dopiero z sejmowego regulaminu (S. Rozmaryn, *Podpisanie...*, s. 6) lub z zasady odpowiedzialności Prezesa RM przed Sejmem (*ibidem*, s. 17).

62 Generalne *vacatio legis* przywrócono w Polsce dopiero w 1991 r. Restryktywne przyjmowanie za dzień ogłoszenia początek doby oznaczonej na egzemplarzach dziennika (por. S. Rozmaryn, *Podpisanie...*, s. 19-20) z czasem złagodziło orzecznictwo NSA oraz TK.

63 S. Rozmaryn, *Podpisanie...*, s. 20.

64 *Ibidem*, s. 24-25.

65 A. Gwiżdż, *Zagadnienie...*, s. 93.

66 Co do ich nazw, zob. J. Sommer, *Publikacja...*, s. 168; R. Orzechowski, *Publikacja...*, s. 953.

67 R. Orzechowski, *Publikacja...*, s. 945 oraz 954-955.

województwa i powiatu), wydawanym przez prezydium WRN, albo tylko w sposób przyjęty w danej miejscowości (na szczeblu gromady oraz powyższych jeśli wymaga tego konieczność natychmiastowego wejścia w życie)⁶⁹. W późniejszej regulacji prawnej obligatoryjne ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozszerzono na większość powszechnie obowiązujących przepisów prawa miejscowego, a uproszczone ogłaszanie w drodze obwieszeń (plakatów) oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie ograniczono tylko do niektórych przepisów porządkowych, nie zwalniając z ich późniejszej publikacji w samym dzienniku⁷⁰. Co ciekawe, jako zasadę (z wyjątkami) przyjęto okres 14 dni od ogłoszenia aktu w dzienniku na wejście w życie⁷¹.

System ogłaszania prawa w PRL był wielokrotnie krytykowany. Brak *vacatio legis* dla naczelných aktów normatywnych, niedostępność aktów prawa wewnętrznego, publikacje „załącznikowe”⁷², opóźnienia w samym ogłaszaniu prawa lokalnego, lawinowy przyrost ilości aktów prawnych – to wszystko spowodowało potrzebę zmian, która przyszła dopiero w nowych warunkach ustrojowych, choć z różnych względów musiała też swoje odczekać (dekadę).

2.3. Ogłaszanie prawa w Polsce – stan dotychczasowy

Zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP⁷³, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1). Na obszarze działania niektórych organów powszechnie obowiązują również ustanowione przez nie akty prawa miejscowego (ust. 2). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w tym zwłaszcza w zakresie zgodności niektórych aktów normatywnych z Konstytucją lub innymi aktami, również mają moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1). W wyjątkowych sytuacjach ustawa zasadnicza przewiduje ponadto wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, również w charakterze źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 234). W kwestii charakteru niektórych rodzajów aktów Kon-

68 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz. U. Nr 8, poz. 47, z późn. zm.). Później ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185, z późn. zm.).

69 R. Orzechowski, *Publikacja...*, s. 954.

70 R. Taranowicz, *Ogłaszanie przepisów prawa miejscowego*, „Gospodarka administracja państwowa” z 20.08.1988, s. 42-43.

71 Ibidem. Zob. jednak E. Stobiecki, *Praktyka ogłaszania przepisów prawa miejscowego*, „Gospodarka administracja państwowa” z 11.06.1988, s. 37.

72 Zwłaszcza umów międzynarodowych (A. Gwiżdż, *Zagadnienie...*, s. 92) oraz przepisów miejscowych (E. Stobiecki, *Praktyka...*, s. 37).

73 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319).

stytucja milczy⁷⁴. Nie mają natomiast powszechnej mocy uchwały Rady Ministrów, zarządzenia jej Prezesa i ministrów, ani zarządzenia Prezydenta RP – mają one tylko charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 ust. 1 oraz art. 142 ust. 1). Z innych przepisów można wywieść tezę, że obowiązuje również prawo zwyczajowe międzynarodowe (art. 9). Konstytucja jako część krajowego porządku prawnego traktuje niekiedy także inne systemy prawa (art. 91).

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1), którego zasady i tryb, także dla innych aktów normatywnych, określa ustawa (ust. 2). W przypadku tych rodzajów powszechnie obowiązujących aktów normatywnych ogłoszenie jest nie tylko obowiązkowe, ale i stanowi niezbędną przesłankę do ich wejścia w życie. Samą tylko obligatoryjność ogłoszenia Konstytucja nadała wobec ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymagając *trybu wymaganego dla ustaw* w przypadku uprzedniej zgody na ratyfikację wyrażonej w ustawie, a dla innych umów dopuszczając *explicite* inny tryb ogłoszenia (ust. 3). W stosunku do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ogłoszenie jest również obowiązkowe (art. 190 ust. 2) i niezbędne dla ich wejścia w życie (ust. 3). Ustawa zasadnicza w kilku miejscach wskazuje na obligatoryjną formę (miejsce) ogłoszenia, posługując się nazwami „*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*” oraz „*Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski»*”⁷⁵. W świetle wszystkich tych przepisów, ogłoszenie jest *doniosłą prawnie czynnością konwencjonalną*⁷⁶.

Ogłaszanie aktów normatywnych uregulowane zostało zasadniczo w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷⁷. W niniejszym rozdziale omówione zostaną jednak tylko „tradycyjne”, papierowe formy publikacji, natomiast formy elektroniczne zostaną przedstawione dalej. W związku z czym w niniejszej pracy omówione zostaną dwa stany prawne: dotychczasowy, obowiązujący do dnia 30 czerwca 2006 r. włącznie (głównie w niniejszym rozdziale); oraz nowy, obowiązujący od dnia 1 lipca 2006 r. (głównie w następnych rozdziałach)⁷⁸.

W celu zagwarantowania bieżącego i ciągłego ogłaszania aktów normatywnych, ustawa

74 Chodzi o uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenia ministrów i przewodniczących komitetów RM (art. 149 ust. 2) oraz orzeczenia sądów administracyjnych stwierdzające niezgodność z ustawą normatywnych uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 zd. 2). Konstytucja nie traktuje też jako źródła prawa układów zbiorowych pracy (por. art. 59 ust. 2).

75 Zwłaszcza art. 91 ust. 1, art. 122 ust. 2 oraz art. 190 ust. 2 zd. 2.

76 P. Radziejewicz, *Zasadność nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2004, s. 73.

77 Zwana dalej **ustawą o ogłaszaniu**. Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 62, poz. 718. Tekst jednolity wraz z nowelizacjami: Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606; Nr 267, poz. 2253; z 2006 r. Nr 73, poz. 501.

o ogłaszaniu wprowadziła dwie **formy ogłoszenia** takich aktów. Pierwszą z nich jest ogłoszenie w określonym dzienniku urzędowym, które jest obowiązkowe dla aktów zawierających przepisy powszechnie obowiązujące (art. 2 ust. 1), a dla pozostałych wewnętrznie obowiązujących aktów jeżeli inna ustawa nie wyłącza takiego obowiązku (ust. 2). Drugą formą jest ogłoszenie przepisów porządkowych (tj. gminnych) w drodze obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (art. 14 ust. 1)⁷⁹, które jest ogłoszeniem pierwszym, lecz nie zwalnia z obowiązku ogłoszenia w danym dzienniku (ust. 3). Od wypełnienia tych tylko wymogów, zgodnie z Konstytucją RP oraz ustawą o ogłaszaniu, zależy wejście w życie większości aktów normatywnych. Żadna inna publikacja, w tym elektroniczna przynajmniej przed dniem 1 lipca 2006 r., nie może być uważana za ogłoszenie tych aktów.

Ustawa ustanowiła kilka rodzajów **dzienników urzędowych**, z których akty normatywne zawierać mogą: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej; Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”; dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej; dzienniki urzędowe urzędów centralnych; oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe. Katalog ten nie jest zamknięty⁸⁰. Dzienniki te mają charakter wydawnictw ciągłych⁸¹, wydawanych drukiem, w wersji papierowej⁸². Ukazują się nieregularnie, w miarę potrzeby, w *numerach* zawierających zazwyczaj po kilka lub kilkanaście *pozycji* z aktami normatywnymi i nienormatywnymi (prawnymi) o różnych nazwach, autorach, rangach i przedmiotach regulacji. Ustawa enumeratywnie wymienia jakie akty podlegają ogłoszeniu. Zasadniczo akty powszechnie obowiązujące na obszarze całego kraju ogłaszane są w Dzienniku

78 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst pierwotny Dz. U. Nr 64, poz. 565), w zakresie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu, w art. 64 pkt 4 stanowiła, że nowelizujące ją art. 42 pkt 1, 4 i 7 miały wejść w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. z dniem 21 kwietnia 2006 r., podczas gdy art. 42 pkt 8, który dodał przepis nakazujący wykorzystanie form elektronicznych od dnia 1 stycznia 2006 r., wszedł w życie już z dniem 21 lipca 2005 r. Ustawą z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2253) znowelizowano ów przepis, nakazując tym samym wykorzystanie form elektronicznych dopiero od dnia 1 lipca 2006 r. Ustawą z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 501) znowelizowano sam art. 64 pkt 4 ustawy o informatyzacji, przesuując termin wejścia w życie pozostałych przepisów nowelizujących ustawę o ogłaszaniu również na dzień 1 lipca 2006 r. W ten sposób wszystkie terminy zostały zsynchronizowane i można przyjąć ów 1 lipca 2006 r. za datę rozdzielającą użycie wyłącznie form papierowych (por. jednak 19 ust. 3 w brzmieniu do 20 lipca 2005 r. włącznie) od współistnienia form elektronicznych i papierowych.

79 Jako przykłady wymienia się odpowiednio: plakaty na słupach ogłoszeniowych, tablicę ogłoszeń w budynku danego urzędu oraz prasę lokalną.

80 Tą i innymi ustawami utrzymano: Monitor Polski B, Monitor Sądowy i Gospodarczy oraz Monitor Spółdzielczy.

81 *Samoistna publikacja, periodyczna, o nieprzewidzianym z góry zakończeniu (gazeta, czasopismo)* – *Encyklopedia Gazety Włóczyckiej (2004-2005)*, t. 20, s. 362.

82 P. Radziejewicz, *Zasadność...*, s. 73.

Ustaw (art. 9); wewnątrznie obowiązujące ogólnokrajowe – w Monitorze Polski (art. 10) albo w dziennikach „resortowych” (art. 12); zaś akty prawa miejscowego – w wojewódzkich dziennikach urzędowych (art. 13). Ustawa nie reguluje ogłaszania umów międzynarodowych, układów zbiorowych pracy⁸³, ani aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych Unii Europejskiej (art. 1 ust. 2 i 3).

Termin na ogłoszenie został określony ogólnie poprzez wyraz „*niezwłocznie*”, a więc nie natychmiast, lecz bez zbędnej zwłoki (art. 3). Doprecyzowano natomiast **terminy wejścia w życie** (art. 4) oraz zasady ich obliczania (art. 6). Zasadniczo powszechnie obowiązujące akty normatywne wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia, a przepisy porządkowe – z upływem 3 takich dni. Każdy akt może wydłużyć ten okres, a skrócić tylko w wyliczonych, uzasadnionych przypadkach, nie wyłączając wyjątkowo nadania mocy wstecznej (art. 5). Dniem ogłoszenia jest dzień wydania dziennika⁸⁴ (art. 20 ust. 2 i 3) lub dzień wskazany na obwieszczeniu (art. 14 ust. 2). Terminy te teoretycznie mają dawać czas na zapoznanie się z treścią ogłoszonych aktów, w praktyce wykorzystywane są na dystrybucję danego numeru dziennika.

Obowiązek **wydawania** Dziennika Ustaw i Monitora Polski nałożono na Prezesa Rady Ministrów, który dokonuje tego *przy pomocy* swojej Kancelarii oraz Rządowego Centrum Legislacji (art. 21 ust. 1). Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych wydają swoje dzienniki urzędowe (art. 22), także dzienniki wspólne. Wojewodowie wydają wojewódzkie dzienniki urzędowe (art. 23). Ustawa o ogłaszaniu jednoznacznie, choć *nieśmiało*, odróżnia dwa konstrukcyjne i niezbędne elementy prawidłowego ogłoszenia: wydanie dziennika oraz jego rozpowszechnianie i udostępnianie. Wydaniem dziennika jest wydrukowanie (sporządzenie) jego egzemplarzy w ogólności. Podstawą tego jest oryginał aktu prawnego, podpisany i opieczętowany przez upoważniony do wydania danego aktu organ albo odpis orzeczenia sądu lub Trybunału Konstytucyjnego (art. 15 ust. 1 i 2), przesyłany do organu wydającego dziennik wraz z trzema kopiami (ust. 3), skierowany do ogłoszenia po zamieszczeniu *wizy* na oryginale (ust. 4), a na końcu w postaci tegoż oryginału archiwizowany (art. 20b, dopiero w nowym stanie prawnym). Wydane egzemplarze dziennika umieszczane są w zbiorze prowadzonym przez ich wydawcę (art. 27 ust. 1). W przypadku

83 Zob. art. 241¹¹ §6 Kodeksu pracy.

84 Dzień wydania określa organ wydający dziennik, lecz nie wcześniejszy niż jako dzień pierwszego udostępnienia danego numeru w siedzibie tego organu. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że dzień ogłoszenia jedynie domniemuje się z oznaczenia daty umieszczanego na każdym numerze, i można go obalić. Por. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2005 (adres internetowy w bibliografii), s. 61.

uproszczonej formy ogłoszenia przepisów porządkowych (tj. art. 14) wydanie i udostępnienie aktów scala się w jedną czynność, a prowadzenie zbioru takich aktów także jest zagwarantowane (art. 28)⁸⁵.

W zakresie **rozpowszechniania** dzienników, ustawa o ogłaszaniu w dotychczasowym stanie prawnym przewidywała tylko prenumeratę (większej liczby kolejnych numerów) albo sprzedaż pojedynczych numerów (art. 21 ust. 2, art. 25 ust. 1). Ze swej istoty rozpowszechnianie takie jest odpłatne (cena, art. 19 ust. 2). Techniczne czynności mogą być zlecone wyspecjalizowanym jednostkom gospodarczym (art. 21 ust. 1 *in fine*). Sprzedaż prowadzona jest w stałych punktach sprzedaży w siedzibie organu wydającego dziennik oraz przez jego delegatury, w siedzibach niektórych organów administracji rządowej, sądów i innych jednostek, ewentualnie także w siedzibach organów samorządu terytorialnego (art. 21 ust. 2, art. 25 ust. 1-3). Ze względu na materialny charakter egzemplarzy dzienników, ich sprzedaż ograniczona jest wielkością nakładu i możliwością jego wznowienia.

Udostępnianie do nieodpłatnego i powszechnego wglądu następuje poprzez zbiory dzienników urzędowych w siedzibach organów wydających własne dzienniki (art. 27 ust. 3). Do prowadzenia (tj. gromadzenia) i takiegoż udostępniania zbiorów Dziennika Ustaw oraz Monitora Polski z mocy ustawy zobligowane zostały urzędy terenowych organów administracji rządowej oraz urzędy organów samorządu terytorialnego (art. 26)⁸⁶. Spośród tych ostatnich, starostwa powiatowe zobowiązano do takiego samego udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat, a urzędy gminy – do udostępniania zbiorów przepisów gminnych (art. 28). Ustawa nie wskazała od jakiej chwili mają być gromadzone zbiory, tj. czy istnieje obowiązek kompletowania wszystkich wcześniej wydanych dzienników lub aktów⁸⁷.

W ustawie o ogłaszaniu brak *expressis verbis* nadania mocy wiążącej ogłaszanym tekstem, którą można wyprowadzić dopiero z całości przepisów. W istocie **autentyczność** na gruncie obowiązującej ustawy przejawiać może się w zespole dwóch domniemań: faktycznego i prawnego. W pierwszym, z obecności stałych elementów szaty graficznej (por. art. 24),

85 Przy czym ustawa posługuje się nieprawidłowym określeniem „zbiór przepisów gminnych” zamiast: „zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę”, zob. Z. Lorek, *Niekonsekwentne ujednoczenie*, „Wspólnota” z 27.01.2001, s. 44.

86 Ustawa nie wskazuje *expressis verbis*, czy chodzi o urząd każdego organu z osobna, czy też dopuszczalne jest połączenie tych zadań w jednej miejscowości przez organy różnych jednostek (np. gminy i powiatu). Można przyjąć stanowisko, że zależeć to będzie od konkretnej sytuacji (zbiory dzienników potrzebne są nie tylko do udostępniania, ale przede wszystkim na potrzeby własne tych urzędów, stąd jednym z kryteriów może być zajmowanie jednego wspólnego budynku).

87 Zgodnie z zasadą nieretroaktywności prawa, taką tezę należy wykluczyć. Osobną kwestią jest czy chodzi także o zbiór dzienników (aktów) wcześniejszych niż powstanie nowego urzędu.

ze sposobu zredagowania (por. art. 19 ust. 1) oraz wiedzy na temat pochodzenia danego egzemplarza dziennika⁸⁸, wnioskuję się o tym, że rzeczywiście został on wydany przez właściwy organ wydający dziennik. W drugim, z faktu wydania dziennika, określenia jedyne trybu kwestionowania ogłoszonego tekstu (tj. sprostowanie błędu) oraz z tego, że jest to jedyny prawny sposób ogłoszenia, wnioskuję się o zgodności ogłoszonego tekstu z jego oryginałem (wyrażoną w nim wolą organu stanowiącego prawo). W przypadku rozbieżności między posiadanym innym tekstem a tekstem dziennika urzędowego, należy przyjąć jako wiążący ten drugi. Może wystąpić problem w razie rozbieżności w różnych formach ogłoszenia przepisów porządkowych.

Tekst jednolity dowolnego aktu normatywnego w myśl ustawy może być ogłoszony, w formie obwieszczenia Marszałka Sejmu lub organu właściwego do ustanowienia samego aktu, tylko w razie rozległej lub wielokrotnej nowelizacji tego aktu, utrudniającej posługiwanie się tym aktem, ewentualnie także gdy sam akt określa termin sporządzenia dla niego tekstu jednolitego (art. 16). *„Z punktu widzenia użytkownika tekstu prawnego najbardziej pożądane byłoby ogłoszenie **po każdej nowelizacji** ustawy jej tekstu jednolitego (...). Jest to jednak postulat niezmiernie trudny do zrealizowania, chociaż ze względu na możliwości zastosowania technik elektronicznych mniej kłopotliwy, niż mogłoby się to wydawać”*⁸⁹. Jedynie jako ciekawostkę można już przytoczyć fakt, że rzeczywiście próbowano zobligować te same podmioty do ogłoszenia tekstu jednolitego w ciągu dwóch tygodni od każdej nowelizacji⁹⁰, które to zmiany zostały ostatecznie cofnięte.

Zgodnie z przepisami prawa autorskiego, akty normatywne nie są objęte ochroną jako utwór⁹¹. **Ochroną *sui generis*** przed wykorzystaniem w celach handlowych przez inne podmioty do upowszechniania aktów prawnych objęte zostały nazwy oraz wzór graficzny pierwszych (nie ostatnich) stron dzienników urzędowych (art. 24 ustawy o ogłaszaniu). Ustawa nie reguluje powtórnego wykorzystania informacji prawnej zawartej w tych dziennikach przez sektor prywatny w celach komercyjnych⁹².

88 Np. zakupiony i przechowywany przez urząd, w którym dana jednostka w zakresie powierzonych jej funkcji publicznych stosuje prawo.

89 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 203.

90 Zmieniony przepis art. 16 ust. 1 obowiązywał w okresie od 30 grudnia 2005 r. do 13 maja 2006 r. i był niemożliwy do wykonania ze względu na niepoprawne sformułowanie: 2 tygodnie od wejścia w życie *nowelizowanej* ustawy, która wydana jest zazwyczaj wiele lat wcześniej. Zob. M. Bernarczyk, *Urzędowy falstart informatyczny*, „Rzeczpospolita” z 17.11.2005.

91 Zob. art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 904; z późn. zm.).

92 Por. Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie *ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego* (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90-96).

Ogłaszanie **umów międzynarodowych** zostało uregulowane w rozdziale 5. ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o *umowach międzynarodowych*⁹³ oraz w wydanym do niej rozporządzeniu⁹⁴. Ustawa różnicuje, tak jak Konstytucja, zasady ogłaszania umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, innych ratyfikowanych umów oraz umów nie podlegających ratyfikacji. Pierwsze i drugie podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw; ogłoszenie tych pierwszych zarządza sam Prezydent; drugich – Prezydent na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 18 ust. 1 i 2). Umowy ostatniego wymienionego rodzaju ogłaszane są w Monitorze Polski, co zarządza Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra, przy czym może odstąpić od tego ogłoszenia ze względu na istotne interesy państwa. Od publikacji aneksu *lub załącznika* umowy międzynarodowej, także tej ogłaszanej w trybie dla ustaw, można odstąpić gdy zawierają one przepisy specjalistyczne, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli; wówczas informuje się o innym miejscu *udostępnienia* takich aneksów i załączników. Z kolei §14 rozporządzenia do ustawy o umowach międzynarodowych nakłada na ministra właściwego do spraw zagranicznych m. in. obowiązek *udostępniania tekstów umów międzynarodowych wiążących RP*. Należy dodać, że ogłoszenie zasadniczo nie może być warunkiem wejścia w życie umowy międzynarodowej⁹⁵, natomiast jest **warunkiem bezpośredniego stosowania** ratyfikowanych umów w porządku krajowym (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP).

Poza redukcją liczebności dzienników tego samego resortu do jednego, ustawa o ogłaszaniu zasadniczo zachowała zastany układ dzienników urzędowych. W literaturze proponuje się różne zmiany, od scalenia wszystkich dzienników w jeden, ewentualnie w kilku seriach⁹⁶, po stworzenie nowych dzienników⁹⁷. Z punktu widzenia użytkownika tych dzienników, nie ma różnicy między jedynym dziennikiem w wielu seriach a wieloma dziennikami; i tak trzeba zaprenumerować lub przeglądać opasłe zbiory tekstów. Różnica dotyczy kwestii organizacyjnych, tj. czy jest wielu wydawców czy też za sprawność ogłaszania odpowiada jeden podmiot⁹⁸.

93 Dz. U. Nr 39, poz. 443, z 2002 r. Nr 216, poz. 1824.

94 Rodz. 6. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie *wykonywania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych* (Dz. U. Nr 79, poz. 891).

95 Por. art. 24 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

96 Np. A. Gwiżdż, *Zagadnienie...*, s. 96 i n.

97 Np. H. Rot, *Ogłaszanie...*, s. 57.

98 Zob. P. Radzewicz, *Zasadność...*, s. 75 (pkt 4).

2.4. Ogłaszanie prawa europejskiego

Polska przystąpiła do Wspólnot Europejskich (WE) i Unii Europejskiej (UE) z dniem 1 maja 2004 r. Od tej chwili stosuje się częściowo odrębny, *zwarty system prawa europejskiego*, na które składa się **prawo pierwotne** (traktaty założycielskie, traktaty zmieniające, umowy o przystąpieniu) oraz **prawo pochodne** w ramach tzw. I filaru (stanowione przez instytucje WE i Europejski Bank Centralny), a także II i III filaru (mające charakter współpracy międzyrządowej)⁹⁹. Prawo pierwotne, prawo II i III filaru oraz umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnoty i państwa, mają charakter prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, po ratyfikacji i ogłoszeniu poszczególne umowy międzynarodowe stanowią część krajowego porządku prawnego, są bezpośrednio stosowane (jeżeli nie wymagają uzupełnienia w drodze ustawy), mają pierwszeństwo wobec ustaw jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Podlegają one ogłoszeniu w trybie jak dla ustaw (p. wyżej). Zgodnie z ust. 3 tego artykułu, prawo pochodne I filaru stosowane jest bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Prawo Unii Europejskiej również nakazuje *bezpośrednie stosowanie* niektórych aktów Wspólnot (art. 110 i 249 Traktatu WE¹⁰⁰). Co więcej, Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie przyjmuje, że prawo wspólnotowe (pierwotne, pochodne) ma *pierwszeństwo* wobec prawa państw członkowskich (w tym wobec konstytucji). Ponadto w pewnych sytuacjach prawo wspólnotowe może mieć *skutek bezpośredni* wobec spraw rozstrzyganych na poziomie krajowym, w relacji jednostki do państwa lub czasem także pomiędzy samymi jednostkami. Z całości wymienionych uregulowań wynika, że indywidualna sytuacja jednostek i innych podmiotów, w tym samych organów władzy publicznej, w państwach członkowskich UE regulowana jest także przez prawo wspólnotowe, które **nie podlega ogłoszeniu w formach ustanowionych przez prawo krajowe**, lecz samej Unii Europejskiej.

Obowiązek ogłoszenia aktów o charakterze wiążącym wynika z art. 254 Traktatu WE. Nakazuje on *publikację* wszystkich rozporządzeń, a także niektórych dyrektyw i decyzji (skierowanych do wszystkich państw), uzależniając wejście w życie każdego z tych aktów od nastania dnia określonego w danym akcie lub dwudziestego dnia od publikacji. Inne dyrektywy i decyzje nie muszą (lecz mogą) być ogłaszane i stają się skuteczne wraz z ich *no-*

99 Por. J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s.72-73 oraz 181 i nn.

100 Chodzi o Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (pierwotnie z nazwą Europejska Wspólnota Gospodarcza), podpisany dnia 25 marca 1957 r. w Rzymie (zał. Nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), zwany w niniejszej pracy **Traktatem WE**. Dla uproszczenia pomija się „równoległe” regulacje dla Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

tyfikacją adresatom. Różne inne przepisy traktatowe ustanawiają obowiązek ogłoszenia innych aktów i dokumentów, zwłaszcza aktów wewnętrznych (regulaminów) poszczególnych instytucji WE.

Pierwsze akty prawa wspólnotowego ogłasza się już od 1952 r., jednakże dopiero utworzenie kolejnych Wspólnot doprowadziło do ustanowienia decyzją Rady¹⁰¹ stałej i od początku wspólnej formy publikacji w postaci wydawnictwa ciągłego pod nazwą „*Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich*”, który w 2003 r. otrzymał nazwę „*Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*”. Dziennik ten początkowo ukazywał się nieregularnie, od 1964 r. zgodnie z nazwą wydawany jest codziennie. Od początku publikowany jest co do zasady we wszystkich językach urzędowych WE; obecnie w liczbie dwudziestu (w tym w języku polskim)¹⁰², z pewnym wyjątkiem przy języku maltańskim, a niebawem także w języku irlandzkim, bułgarskim i rumuńskim.

Dziennik ukazuje się w **kilku seriach**: L (legislacja), C lub C A (informacje i zawiadomienia, od 1968 r.) oraz S (dodatek zawierający *zaproszenia* do przetargów publicznych, od 1978 r.). Stosunkowo od niedawna ukazuje się osobna seria C E (akty przygotowywane w procesie legislacyjnym). W związku z przystępowaniem nowych krajów do Unii Europejskiej, ukazują się także wydania specjalne, zawierające tłumaczenia całego uprzedniego dorobku wspólnotowego na nowe języki (*ponowna publikacja*). Takie też Wydanie Specjalne Dz. Urz. UE zostało wydane w języku polskim¹⁰³. Liczność i rozwlekłość publikowanych dokumentów, w połączeniu z liczbą języków, daje ogromne liczby związane z samym Dziennikiem oraz jego wydawcą. Katalog aktów i dokumentów ogłaszanych w Dzienniku UE, poza samymi traktatami, reguluje także osobne *rozporządzenie* (stosowane bezpośrednio)¹⁰⁴ oraz regulaminy tychże instytucji. Wszystkie serie i wydania specjalne Dziennika UE ukazują się w wersji papierowej (z wyjątkiem S oraz C E), na płytach CDROM oraz bezpłatnie w Internecie¹⁰⁵. W razie jakichkolwiek rozbieżności tę pierwszą uważa się za wiążącą.

101 Decyzja z dnia 15 września 1958 r. w sprawie *utworzenia „Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich”*, Dz. Urz. WE nr 017 z 6.10.1958, s. 390.

102 Zob. art. 290 Traktatu WE oraz art. 5 Rozporządzenia Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie *określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej* (Dz. Urz. WE 017 z 6.10.1958, s. 385-386, z późn. zm.).

103 Zob. art. 58 Aktu dotyczącego *warunków przystąpienia (...) Rzeczypospolitej Polskiej (...) oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, dołączonego do Traktatu o przystąpieniu do UE (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Wydanie Specjalne Dz. Urz. UE w „nowych” 9 językach zostało ukończony dopiero w 2006 r. (zob. komunikat prasowy Urzędu Oficjalnych Publikacji WE z 22.03.2006, dostępny na jego stronie internetowej <<http://publications.europa.eu/>>).

104 Art. 13 Rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie *publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji* (Dz. Urz. WE L 145 z 31.05.2001, s. 43-48).

105 EUR-Lex: <<http://eur-lex.europa.eu/>>.

Polska ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera również *informację* o zawartości niektórych serii Dziennika UE (art. 29a). Nakłada też obowiązek na terenowe organy administracji rządowej zapewnienia udostępniania do nieodpłatnego i powszechnego wglądu zbiorów Dziennika UE, w języku polskim, w wersji papierowej lub elektronicznej (art. 29b). W przeciwieństwie do obowiązku prowadzenia innych zbiorów krajowych dzienników urzędowych, w zakresie Dziennika UE nie ma obowiązku prowadzenia jego zbiorów w siedzibie urzędu ani w formie drukowanej¹⁰⁶. Niezależnie od tego, Komisja Europejska ustanowiła oficjalną sieć Centrów Informacji Europejskiej, których zadaniem jest udostępnianie oficjalnych publikacji UE¹⁰⁷.

Wydawcą Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej jest **Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich**, ustanowiony wspólną decyzją instytucji WE¹⁰⁸, która enumeratywnie wymienia zadania Urzędu dotyczące wydawania, poza samym Dziennikiem UE, także innych oficjalnych materiałów. Pewne kompetencje decyzyjne w zakresie Dziennika posiada także Komitet Zarządzający tego Urzędu. Urząd ma siedzibę w Luksemburgu. Zadanie Urzędu mogą być powierzane podwykonawcom. Podmioty sektora prywatnego mogą na podstawie licencji rozpowszechniać przetworzoną przez siebie zawartość Dziennika UE¹⁰⁹.

2.5. Błędy w ogłaszaniu prawa

Ustawa o ogłaszaniu z 2000 r. przewiduje możliwość sprostowania *błędów w ogłoszonym tekście aktu prawnego* (art. 17 ust 1). Istota błędu w znaczeniu normatywnym polega na powstaniu rozbieżności pomiędzy tekstem zawartym w odpowiednim dzienniku urzędowym a tekstem oryginalnym, tj. zawartym w oryginale aktu prawnego, który stanowi podstawę ogłoszenia. Ustawa o ogłaszaniu reguluje tylko błędy powstałe na etapie publikacji danego aktu, milczy natomiast na temat usuwania błędów powstałych na etapie przygotowywania tekstu oryginalnego danego aktu normatywnego¹¹⁰.

Ustawa zastrzega, że sprostowanie nie może doprowadzić do *merytorycznej zmiany tek-*

106 Można odesłać petenta np. do Centrum (p. dalej w tekście) lub biblioteki publicznej, podając gdzie i w jakich godzinach są one czynne. Omawiany przepis *nie zezwala* na poprzestaniu na podaniu adresu strony *EUR-Lex'a*.

107 Centra funkcjonują od 1963 r., obecnie na podstawie umów cywilnoprawnych – zob. A. Wrońska, *Ośrodki informacji europejskiej w Szczecinie...*, s. 109-121 (w:) *Spółczesność informacyjna w perspektywie nowego tysiąclecia...*, Warszawa 2000.

108 Zob. Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 20 lipca 2000 r. w sprawie *organizacji i działania Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich* nr 2000/459 /WE, EWWiS, Euratom; Dz. Urz. WE L183 z 22.07.2000, s. 12-15. Urząd nie zmienił elementu nazwy z WE na UE.

109 Zob. komunikat prasowy z 22.02.2005 ws. licencji dla urzędowego wydawcy na Węgrzech (j.w. na stronie internetowej Urzędu).

stu aktu prawnego (art. 17 ust. 1 zd. 2). Dzieli więc błędy w ogłaszaniu na błędy o charakterze technicznym (wśród nich zwłaszcza oczywiste pomyłki, błędy ortograficzne, oczywista nie-dorzeczność odmiany czy kolejności wyrazów itp.) oraz błędy o charakterze merytorycznym, które wnoszą *normatywną nowość* do porządku prawnego¹¹¹.

Ustawa osobno definiuje błąd w tekście jednolitym, precyzując że chodzi o niezgodność między tekstem jednolitym aktu prawnego *wydrukowanym* w dzienniku urzędowym a tekstem aktu uwzględniającym wszystkie zmiany dokonane do czasu ogłoszenia tekstu jednolitego (art. 18 ust. 1 – zmiana wzorca).

Sprostowania dokonuje się z urzędu, w formie obwieszczenia, a ogłasza się je w tym samym dzienniku, co prostowany akt. Pierwotnie organami zobowiązanym i upoważnionym do prostowania błędów były organy wydające dzienniki urzędowe. Obecnie (ponownie) prostują je: Marszałek Sejmu (ustawy), minister właściwy do spraw zagranicznych (umowy międzynarodowe)¹¹², a w pozostałym zakresie nadal organy wydające dany dziennik (art. 17 ust. 2a-4). Błędy w tekstach jednolitych prostuje organ kompetentny do ogłoszenia samego tekstu jednolitego (art. 28 ust. 2).

Ustawa nie reguluje natomiast błędów w tekście aktu prawnego ogłoszonego w innej prawnej formie przewidzianej ustawą niż dziennik urzędowy (por. art. 14 ust. 1). Nie wiadomo też jak postąpić z błędem powstałym nie do chwili wydania dziennika urzędowego (tj. do zakończenia druku), lecz podczas jego rozpowszechniania (co ma doniosłość dopiero przy wersji elektronicznej dziennika, w wyniku skutecznej podmiany zawartości internetowego serwera).

Zasadniczym skutkiem powstania jakiegokolwiek błędu w ogłaszaniu prawa, lecz nie wcześniejszego, jest możliwość stosowania nieistniejących norm prawnych od chwili wejścia w życie przepisu opublikowanego z błędem do chwili ogłoszenia obwieszczenia o sprostowaniu (a może dłużej). W przypadku oparcia **rozstrzygnięcia sądu czy decyzji administracyj-**

110 Przyjmuje się, że nie można w tym trybie prostować błędów polegających na rozbieżności podpisanego już oryginału z treścią przyjętą (uchwaloną) w procedurze prawodawczej przez kompetentny organ (zwłaszcza Sejm), choćby zamiar prawodawcy był niewątpliwy. Takie błędy mogą być usunięte jedynie w drodze ponownego stanowienia prawa, lub też, jeżeli naruszone zostały konstytucyjne warunki procesu prawodawczego, także w wyniku uprzedniej lub następczej kontroli konstytucyjności aktu zawierającego błąd. Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Sprostowanie błędu w druku sejmowym*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” nr 3/2002, s. 28-33; P. Radziejewicz, *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2002, s. 55-67; L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem...*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2002, s. 69-74; M. Wojciechowski, *Niektóre...*, s. 71 i nn.

111 Na tej podstawie wnioskuje się czasem, iż chodzi o jakąkolwiek doniosłość normatywną zmiany wynikającej z porównania tekstów (a wówczas odmawia się prawa do sprostowania błędu, oczekując reakcji samego organu stanowiącego dany akt).

112 Co ciekawe, art. 17 ust. 2b znalazł się w ustawie o ogłaszaniu zamiast w ustawie o umowach międzynarodowych.

nej na błędnie ogłoszonym przepisie, jeżeli zmiana wynikająca z porównania w/w teksów ma doniosłość dla danej sprawy, będzie to uznane za rażące naruszenie prawa materialnego (proceduralnego, jeśli wcześniejsza czynność sądu lub organu nie podlega sanowaniu), co dla jednostki umożliwia podjęcie dalszych środków prawnych (zwyczajne i nadzwyczajne środki odwoławcze, odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej). W przypadku, gdy to **jednostka zastosowała się** do błędnie ogłoszonego tekstu prawnego, jej zachowanie może skutkować odpowiedzialnością karną, cywilną lub inną. W pierwszym przypadku od oceny całokształtu sprawy zależeć będzie, czy sąd stwierdzi usprawiedliwioną nieświadomość bezprawności czynu, co wyłączy odpowiedzialność za przestępstwo (art. 30 kodeksu karnego). W drugim przypadku jednostka może liczyć na uchylenie odpowiedzialności deliktowej lub kontraktowej, ale tylko opartej na zasadzie winy. Natomiast wydaje się, że niedopuszczalne jest przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego) w takich sytuacjach za *lucrum cessans*, tj. korzyści których jednostka spodziewała się na podstawie norm prawnych nieistniejących, bo wyrażonych w ogłoszonym tekście, który później został sprostowany.

3. Elektroniczna forma ogłaszania prawa

3.1. Historia elektronicznych systemów informacji prawnej

Pierwsze formy publikacji przepisów za pomocą druku w formie wydawnictw ciągłych pojawiły się jeszcze w XVII-XVIII w. Od tego czasu upowszechniły się w Europie i na całym świecie, obejmując swym zasięgiem równie dobrze legislację krajową i lokalną jak orzecznictwo sądów. Rozwój technik przekazywania informacji o normach „charakteryzuje się tym, że powiększającą się gwałtownie i wykazującą coraz wyższy stopień entropii masę tekstową obsługują urzędnicy, których od wieków nie poddano gruntowniejszej rewizji”¹. Po drodze styl funkcjonowania państw zmienił się: współczesne państwa oddziałują na stosunki społeczne w różnych dziedzinach życia społecznego, a zapewnienie ku temu skutecznych środków wymaga ciągłych uzupełnień i zmian regulacji prawnych. Tak samo bogactwo stanów faktycznych wymaga ciągłego uzupełniania prawa stanowionego przez precedensy i sięgania do zmieniających się zwyczajów. Wskutek rozwoju stosunków międzynarodowych powstały nowe organizacje międzyrządowe i nowe porządki prawne, sięgające do własnych instrumentów legislacyjnych. Większa presja na respektowanie praw jednostki i na przejrzystość władzy powoduje konieczność posługiwania się wieloma językami w państwach federacyjnych, wielonarodowych czy w organizacjach międzynarodowych. Skutkiem tego wszystkiego jest **lawinowy przyrost ilości tekstów prawnych** aktów normatywnych i decyzji stosowania prawa, tak w ilości jak objętości poszczególnych publikacji. Odszukanie relewantnej informacji prawnej – czy to przez jednostkę szukającą przepisów i spraw dotyczących danego rodzaju stanu faktycznego, czy przez samego prawodawcę oceniającego potrzebę zmiany uprzednio wprowadzonych środków prawnych – przy tak dużej liczbie niezbędnych do przeszukania dokumentów jakie pojawiają się od kilkudziesięciu lat, okazało się zbyt uciążliwe², drogie i czasochłonne przy wykorzystaniu tradycyjnych technik opartych na papierze (spisy, indeksy, katalogi kartkowe itp.). Odręcznie konsolidowane (ujednolicane) wersje tekstów prawnych nie nadążają za zmianami legislacyjnymi, a dysponowanie dowolnym opublikowanym tekstem nie daje żadnych informacji o jego aktualności, tj. czy wyrażone w nim normy jeszcze obowiązują. Jak argumentowano w Polsce, „nauka i praktyka prawnicza od dawna

1 F. Studnicki, *Znajomość i nieznajomość prawa*, „Państwo i Prawo” nr 4/1962, s. 597.

2 Zob. A. Szewc, *Rola i znaczenie informacji o prawie*, (w:) tenże (red.), *Informacja naukowo-techniczna a prawo*, Katowice 1984, s. 41.

postulują konieczność usprawnienia dotychczasowych form i metod stosowanych w tradycyjnie stosowanym systemie informowania o prawie. Wielokrotnie podnoszono istotną i oczywistą zależność pomiędzy sprawnym przepływem informacji o prawie a funkcjonowaniem «porządku» prawnego»³.

Problemy we właściwym obiegu informacji o prawie zbiegły się z powstaniem i szybkim rozwojem elektronicznych maszyn cyfrowych (komputerów), począwszy od połowy lat 1940-tych, a w Polsce od początku lat 1960-tych⁴. Ich istotę można sprowadzić do automatycznego przetwarzania danych: raz wprowadzone dane mogą być później wielokrotnie przetwarzane, analizowane i przeszukiwane, a także wielokrotnie odtwarzane (wyświetlane na ekranie, przesyłane do innych urzędzeń). Pierwsze systemy informatyczne wspomagające sferę prawa powstawały w USA i w Europie Zachodniej od połowy lat 1960-tych⁵. W Polsce w 1974 r. podjęto decyzję o utworzeniu *Ośrodka Informacji Legislacyjnej* „*Biblioteka Sejmowa*”. Objęła ona patronat nad prowadzeniem prac w celu wykorzystania elektronicznych maszyn cyfrowych do usprawnienia funkcjonowania informacji o prawie. Na podstawie różnych propozycji założeń budowy takiego systemu informatycznego (A. Gwiżdż i L. Kubicki; F. Studnicki)⁶ w 1976 r. przystąpiono do budowy **Centralnego Zautomatyzowanego Rejestru Aktów Prawnych** (później *Normatywnych*), który miał służyć przede wszystkim potrzebom centralnych organów państwa jako system informacji adresowej⁷ o wszystkich aktach prawnych wydanych od 1918 r. System ten był częścią Systemu Informacji Legislacyjnej obok równolegle budowanych baz: SEJM (posiedzenia komisji sejmowych), CKLP (literatura prawnicza) i ORZECZNICTWO⁸. Budowa CZRAN przebiegała powoli, przy braku dostatecznych środków finansowych i organizacyjnych. Rejestr został ukończony dopiero w 1990 r. pod nazwą **Rejestr Aktów Prawnych**⁹. Służył organom rządowo-parlamentarnym oraz Kancelarii Prezydenta, a na zasadach komercyjnych dystrybuowano go także wśród zainteresowanych podmiotów.

W 1998 r. podjęto środki w celu ostatecznego przekształcenia Rejestru w pełnotekstowy system aktów prawnych, docelowo dostępny dla wszystkich w sieci Internet. W wyniku tego

3 J. Góral (1978 r.) cytowany w: A. Szewc, *Rola...*, s. 40 i n.

4 Zob. J. Wróblewski (red.), *Wstęp do informatyki prawniczej*, Warszawa 1985, s. 41 i nn.

5 Najstarsze systemy to amerykański LITE (1965) oraz belgijski CREDOC (1967). Zob. J. Petzel, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 1999, s. 209 i nn.

6 Zob. A. Szewc, *Rola...*, s. 42 i przytoczona tam literatura.

7 Więcej: J. Wróblewski, *Informatyka prawnicza – możliwości zastosowania cybernetyki*, „Państwo i Prawo” nr 3-4/1971, s. 644 i nn. (podział systemów).

8 D. Pietruch-Reizes, *Biblioteka i informacja w systemie parlamentarnym Unii Europejskiej i Rady Europy*, Katowice 2005, s. 198 i n. Bazę orzecznictwa odsprzedano komercyjnemu wydawcy, zob. J. Petzel, *Informatyka...*, s. 270.

9 J. Petzel, *Informatyka...*, s. 267.

w ramach stworzonej strony internetowej Sejmu RP powstał **Internetowy System Aktów Prawnych**¹⁰, który prowadzi Kancelaria Sejmu. Obecnie system zawiera opisy bibliograficzne wszystkich aktów prawnych opublikowanych w Dz. U. od 1919 r. oraz M. P. od 1946 r. Na witrynie dostępne są także niektóre akty opublikowane w Dz. U. od 1996 r., a w M. P. od 2001 r. (systematycznie obejmowane są starsze roczniki), z wyjątkiem załączników wydanych osobno. Akty te udostępniane są w formacie PDF, m. in. jako teksty ujednolicone oraz wierne obrazy z tych dzienników¹¹. Choć system prowadzi organ Sejmu, nie przysługuje mu domniemanie autentyczności względem oryginalnych tekstów ani nie wywołuje żadnych skutków prawnych, jakie wywołuje ogłoszenie w odpowiednim Dzienniku. Ponadto na stronach internetowych Sejmu i Senatu do powszechnego wglądu udostępniono m. in. sprawozdania i stenogramy z posiedzeń plenarnych oraz komisji¹².

Dopiero wraz z transformacją ustrojową w Polsce mogły powstać prywatne, komercyjne systemy informacji prawnej. Pomimo a może z powodu braku wcześniejszych tego typu publikacji na rynku, przez ostatnie kilkanaście lat powstało kilka wydawnictw tego typu¹³, o charakterze programów komputerowych lub ich wersji internetowych, cieszących się dużą popularnością wśród zainteresowanych środowisk związanych z ochroną i pomocą prawną. Co ciekawe, usłyszeć można „*anegdotę, zawierającą jednak pewną część prawdy o rzeczywistości prawnej, [która] powiada, że w III Rzeczypospolitej obowiązuje nie prawo uchwalone przez parlament i publikowane w Dzienniku Ustaw, ale zawarte w bazach danych systemu «Lex»*”¹⁴. Najwyraźniej możliwość wyszukiwania i przetwarzania tekstów aktów prawnych w formie elektronicznej jest ważniejsza niż brak przymiotu domniemanej autentyczności, niż wymierna (choć i tak stosunkowo mała) liczba błędów w tych tekstach czy niż cena kupna i aktualizacji programów.

Zauważyć można pewną prawidłowość, iż przy budowie takich systemów przez organy państwowe ważniejszy bywa własny **interes państwa** w tym, aby wyszukiwać informację o prawie dla potrzeb procesu jego stanowienia i stosowania, niż równie słuszny i doniosły **interesy obywateli** w łatwym dostępie do informacji o obowiązujących ich przepisach prawa¹⁵. Z chwilą, gdy państwo zaczyna oficjalnie udostępniać treść aktów prawnych za pomocą środ-

10 Pierwotnie jako Internetowy System Informacji Prawnej. Adres: <<http://isip.sejm.gov.pl/>>.

11 Wszystko ze strony ISAP: <<http://isip.sejm.gov.pl/prawo/addons/help/help.html>>, dostęp: 08.05.2006.

12 D. Pietruch-Reizes, *Biblioteka...*, s. 200 i nn.

13 Zob. J. Petzel, *Informatyka...*, s. 271-288; S. Krawiec, P. Malik, *Systemy informacyjne w zakresie prawa i administracji. Przewodnik metodyczny*, Wyższa Szkoła Administracji w Bytomiu, Bytom 2005.

14 M. Safjan, *Zdobywanie wiedzy o obowiązującym prawie zaczyna być już sztuką*, „Rzeczpospolita” z 17.02.2003. Zob. także M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/2003, s. 70.

15 Por. J. Petzel, *Informatyka...*, s. 42 i nn.

ków elektronicznych, powstaje potrzeba prawnego uregulowania skutków i mocy prawnej nowej formy realizacji jawności prawa.

3.2. Postać elektroniczna czynności ogłaszania prawa

Podczas gdy użycie **tradycyjnej formy** „papierowej” przy utrwalaniu jakiejś informacji za pomocą pisma (znaków alfabetu bądź innych), poza znajomością samego języka i umiejętnością pisania, wymaga jedynie dysponowania arkuszem papieru i narzędziami pisarskimi, a odczytanie takiej formy za pomocą wzroku sprowadza się jedynie do dysponowania takim arkuszem lub jego kopia – to użycie **formy „elektronicznej”** wymaga większego rodzaju nakładów. Zapisanie, przesłanie i odczytanie jakiejkolwiek informacji w formie elektronicznej wymaga, w dużym uproszczeniu, użycia określonych urządzeń, odpowiedzialnych za wprowadzanie danych (klawiatura), ich przechowywanie (pamięć), przetwarzanie (procesor) i wyświetlanie (ekran). Danymi w postaci cyfrowej (analogowej), która ze swej natury nie służy wówczas bezpośredniej percepcji przez zmysły człowieka, posłużyć się można więc tylko za pośrednictwem dodatkowych urządzeń, który to element z zasady nie występuje przy formie tradycyjnej.

Jeśli chodzi o charakterystykę elektronicznego ogłaszania prawa, a więc taką formę publikacji, którą wybrał dany prawodawca, to ponownie należy odwołać się do dwoistego charakteru ogłaszania (por. rozdz. 2.1.5), które dopełniają dwie czynności: sporządzenie danego aktu normatywnego (zespołu aktów) oraz jego udostępnienie innym podmiotom. Elektroniczne ogłoszenie będzie więc wytworzeniem dokumentu w formie elektronicznej oraz w następstwie tego rozpowszechnianiem jego za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W pierwszym przypadku, kiedy chodzi o **elektroniczną formę wydawnictwa**, w którym ogłaszania się akty normatywne, mogą do niej prowadzić czynności samego prawodawcy lub dopiero samego wydawcy. Sam proces legislacyjny, począwszy od sporządzenia projektu, konsultacji społecznych, jego wniesienia do kompetentnego organu (ciała ustawodawczego), przez prace w jego łonie i ostateczne podjęcie decyzji, może przebiegać także w różnych formach. Poszczególne wersje tekstu prawnego mogą być zapisywane w formie i przesyłane pomiędzy poszczególnymi podmiotami w drodze tradycyjnej, elektronicznej lub mieszanej; ten ostatni wariant wymaga ustalenia statusu prawnego każdej z przesyłanej wersji (autentyczność i wzajemna relacja). Jeżeli efektem procesu prawotwórczego jest ustanowienie aktu normatywnego, to jego treść jest potwierdzana (uwierzytelniana) przez podpisanie się osoby występującej w charakterze organu władzy publicznej w dokumencie zawierającym

treść tego aktu. Tutaj również możemy mieć do czynienia z jedną lub wieloma formami aktu (na papierze, w formie dokumentu elektronicznego). Podpisany akt normatywny jest przesyłany dalej do ogłoszenia. Jeżeli urzędowy wydawca otrzymał go już w wersji elektronicznej, od razu może przystąpić do jego przystosowania do prawnie ustalonej formy i wyglądu danego dziennika czy obwieszczenia (wzór graficzny, nadanie numeru itp.), inaczej musi sam przekształcić tekst drukowany w tekst elektroniczny¹⁶. Czynności te kończą się drukiem egzemplarzy w formie tradycyjnej albo sporządzeniem dokumentu elektronicznego (pliku komputerowego).

W drugim przypadku chodzi o **rozpowszechnianie w formie elektronicznej** wydanego dziennika (obwieszczenia), a więc albo poprzez umożliwienie zapisania dokumentu elektronicznego na nośnikach materialnych (np. dyskietki, płyty, karty pamięci) i w takiej postaci ich przekazywanie, albo też w formie niematerialnej za pomocą już istniejących sieci urządzeń służących porozumiewaniu się na odległość (np. Internet, intranet). Tekstom otrzymanym poprzez *każdą* z takich dróg komunikacji może przysługiwać cecha miarodajności wobec ustalania autentycznej woli prawodawcy. Co jednak bardziej istotne na etapie rozpowszechniania niż tylko stanowienia prawa, elektroniczne udostępnianie może występować tylko na jeden sposób albo jednocześnie w różnych formatach dokumentów oraz poprzez różne środki komunikacji. „*Użycie formy elektronicznej sprowadza się do wyboru pomiędzy rozwiązaniami technicznymi a względami bezpieczeństwa*”¹⁷.

Od danego systemu prawa zależy, czy obowiązuje w nim **wiele form ogłaszania** prawa, a każdemu nadawana jest moc wiążąca co do tożsamości z treścią oryginału aktu normatywnego (wołą wyrażoną przez prawodawcę). Ten sam porządek prawny może posługiwać się autentyczną publikacją w jednej lub kilku wersjach tradycyjnych (papierowych), w jednej lub kilku formach elektronicznych. Wersje papierowa lub elektroniczna mogą występować w nim rozłącznie (tylko jedna z nich) lub łącznie (obydwie jednocześnie), a przynajmniej w stosunku do określonego rodzaju aktów normatywnych. Zawsze w przypadku istnienia wielu form ogłaszania powstaje pytanie o to, **która z nich jest autentyczna**, jaka jest ich moc prawna oraz jaki jest wzajemny stosunek wersji papierowej do wersji elektronicznej¹⁸, a więc czy w razie rozbieżności pomiędzy nimi każdy jest w stanie stwierdzić który tekst jest miarodajny,

16 Ze względów technicznych taki wariant grozi jednak dużą możliwością wystąpienia błędu, koniecznością korekty oraz późniejszych sprostowań.

17 Por. W. R. Svoboda, *Evaluation of part II of the Forum questionnaire: »Publication of legislation and calls for tender«* (adres internetowy w bibliografii), s. 6.

18 V. Reding, *Opening remarks*, (w:) *The legislative process. Digital legislation: why not and why not now?* (adres internetowy w bibliografii), s. 54; P. Radziejewicz, *Zasadność nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2004, s. 74 (pkt 2 lit. a).

czy też potrzebna jest interwencja sądu konstytucyjnego danego państwa. Z formalnego punktu widzenia lepiej jest, jeśli tylko jedna z nich ma moc wiążącą, a druga ma tylko charakter półoficjalny (ze względu na podmiot i tryb, w którym została wydana i otrzymana). Równa moc obu wersji powoduje natomiast niepewność prawną w razie opisanej rozbieżności, gdy w obrocie nieprofesjonalnym jednostka sama nie może podjąć „prawidłowej” decyzji co do tego, któremu tekstowi zaufać. Co ciekawe, jak wykazują badania nad korzystaniem z elektronicznej publikacji w państwach europejskich przez społeczeństwo¹⁹, z praktycznego punktu widzenia nie ma zasadniczo znaczenia, czy wersja elektroniczna jest prawnie obowiązująca. Bazy danych *online* zawierające akty prawne dostępne są już od wielu lat, a *jeśli kultura prawna nie dopuszcza ciężkiego naruszenia zasad demokracji, to moc wersji elektronicznej nie ma (praktycznego) znaczenia*. To, czy moc prawną ma tylko jedna z wersji, i która z nich, czy też obydwie, wynika raczej z *akceptacji społeczeństwa*²⁰ niż z właściwości techniki. Stąd pojawienie się nowych technologii gwarantujących w większym stopniu zarazem jawność i pewność prawa nie jest wcale społecznie obojętne. *„Publiczny nacisk na to, aby autentyczne i elektroniczne wersje były dostępne, jest mocno odczuwalny, tak na poziomie wspólnotowym [chodzi o Wspólnoty Europejskie – M.R.] jak i krajowym. Wynika z niego kluczowe pytanie o sposoby tego jak zapewnić status prawny i autentyczność tekstom rozpowszechnianym za pomocą środków elektronicznych”*²¹.

3.3. Autentyczność elektronicznego tekstu prawnego

O autentyczność dokumentu elektronicznego, podobnie jak w przypadku papieru, można mówić w aspekcie formalnoprawnym oraz faktycznym. To normy konkretnego systemu prawa decydują o tym, która forma udostępniania informacji prawnej jest wiążąca i uważana jest za ogłoszenie prawa, a także jakie jest postępowanie w razie stwierdzenia błędów w ogłoszonym tekście, tj. rozbieżności pomiędzy nim a tekstem oryginału podpisanego przez kompetentny organ, ewentualnie rozbieżności pomiędzy samymi równoprawnymi wersjami ogłoszonego tekstu. Natomiast kwestią techniczno-organizacyjną, choć również wyznaczaną przez prawo, jest fakt czy i na ile ogłoszone prawo jest pewne i wiarygodne co do swojej tożsamości, czy dostatecznie zapobieżono możliwości ingerencji w zawartość egzemplarzy opuszczających wydawcę dzienników urzędowych przez niepowołane do tego osoby,

19 Zob. W.R. Svoboda, *Current state of publication of legislation in the EU Member States* (adres internetowy w bibliografii).

20 Ibidem, s. 7.

21 Cytat za: A. Hietanen, *Electronic publication of legislation: methods of authentication of the texts* (adres internetowy w bibliografii), s. 1.

oraz czy uniknięto możliwości pomyłki przy późniejszym odróżnianiu oficjalnych (przedmiotowo) egzemplarzy tychże dzienników od innych nieoficjalnych wydawnictw. „*Proces prawotwórczy i jego rezultaty, jako że ma olbrzymi wpływ na społeczeństwo, musi być zabezpieczony przed podmianą treści przez podmioty zewnętrzne czy wewnętrzne, tak nieumyślną jak celową. Jest to nawet ważniejsze w świecie elektronicznym*”. Co więcej, „*nieuprawnione zmiany od wewnątrz [tj. przez samych legislatorów – M.R.] są w dobie systemów systemów połączonych ze sobą za pomocą Internetu nawet częściej postrzegane krytycznie*”²², a wówczas środki *stricte* techniczne okazują się niewystarczające.

W trakcie badań podjętych przez jedną z grup roboczych *Europejskiego Forum Periodyków Urzędowych*²³ dostrzeżono co najmniej kilka sposobów uwierzytelniania elektronicznych tekstów legislacyjnych: uwierzytelnianie deklaratoryjne, przez przepływ prac i łańcuch pewności, przez podpis elektroniczny oraz za pomocą bezpiecznego protokołu komunikacji²⁴.

Przez deklaratoryjne uwierzytelnianie rozumieć można **normę prawną** danego systemu, która *expressis verbis* przyznaje wersji elektronicznej taki sam status jak wersji papierowej. Ewentualnie taka autentyczność może też wynikać z samego obowiązku ogłoszenia w elektronicznej formie (autentyczność dorozumiana) lub z wiarygodności wydawcy i podmiotu odpowiedzialnego za taką publikację (autentyczność oparta na autorytecie).

Dobrą gwarancją prawdziwości dokumentu elektronicznego jest również bezpieczeństwo **obiegu dokumentów**²⁵ w takiej formie, najpierw w ramach prac legislacyjnych, później przy przesyłaniu oryginału do wydawcy celem publikacji. Pewność co do tego, kto jest autorem danego tekstu, oraz w którym miejscu i kiedy zostały wprowadzone poprawki (propozycje zmian), może być zapewniona za pomocą cyfrowego **podpisu elektronicznego**. Podpis taki, w niektórych jego odmianach, może zagwarantować nienaruszalność danych zawartych w podpisywanym dokumencie elektronicznym (integralność) oraz niezaprzeczalność jego autorstwa, co łącznie umożliwia łatwe wykrycie nieuprawnionej modyfikacji przez podmioty z zewnątrz. Przy połączeniu tego z przypisaniem obowiązków i uprawnień wobec konkretnych projektów (ich części) tylko określonym urzędnikom, daje to względną pewność i wiarygodność tak sporządzanych dokumentów prawnych, w tym zwłaszcza ogłaszanych ak-

22 A. Schaad, P. Spadone, H. Weichsel, *A case study of separation of duty properites in the context of the Austrian »eLaw« process* (adres internetowy w bibliografii), s. 1.

23 Np. poprzez stronę Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich <<http://publications.europa.eu/>> (pełny adres: <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/index.htm>>, dostęp: 21.11.2005).

24 Zob. A. Hietanen, *Electronic...*

25 Ang. *electronic workflow*, dosł. „przepływ prac”.

tów normatywnych²⁶. Całość tego procesu (od projektu, przez prace nad nim, aż po podpisanie), jeżeli dokonywany jest w od początku do końca w formie elektronicznej, nazywana jest często **elektroniczną legislacją** i może być równie dobrze uważana za cel sam w sobie, jak i za przesłankę ku elektronicznemu ogłaszaniu prawa. W przeciwieństwie jednak do tego drugiego, nowa forma legislacji nie jest (jeszcze?) dość rozpowszechniona w Europie, być może z powodu tego, iż nie jest to warunek *sine qua non* elektronicznego ogłaszania, a być może dlatego, że w konkretnych porządkach prawnych występuje często bardzo liczna grupa organów wyposażonych w prawotwórcze lub współtwórcze kompetencje, a sformalizowane procedury nie są wówczas mile widziane²⁷.

Zwłaszcza na etapie rozpowszechniania prawa (wobec beneficjentów informacji prawnej), techniką zwiększającą tożsamość otrzymywanych dokumentów elektronicznych z ich elektronicznymi oryginałami, w przypadku udostępniania za pomocą sieci teleinformatycznych, może być tzw. **bezpieczny serwer i bezpieczna komunikacja**. Prawa zapisu i zmiany plików na serwerze z którego pobierane są akty normatywne w formie elektronicznej, mogą mieć tylko określone osoby działające w imieniu samego wydawcy dziennika urzędowego. Z kolei przy samym komunikowaniu się z takim serwerem mogą być zastosowane takie tzw. protokoły komunikacji, które uniemożliwiają odczytanie a tym samym umyślną modyfikację przesyłanych treści (np. szyfrowanie w protokole SSL). Sam serwer, niezależnie od elektronicznego podpisania przesyłanego dokumentu, może być sam certyfikowany co do uprawnień do korzystania z danej domeny internetowej.

3.4. Infrastruktura techniczna

Dokumenty zawierające akty normatywne w formie elektronicznej mogą być dostępne tylko za pośrednictwem określonego rodzaju urządzeń i oprogramowania, przystosowanych w odpowiednim etapie do wprowadzania, wysyłania, odbierania, a następnie przetwarzania i wyświetlania informacji. Obecnie urządzeniami takimi są ogólnego użytku komputery osobiste oraz serwery, ale z technicznego punktu widzenia nie jest wykluczone użycie innych wyspecjalizowanych urządzeń²⁸. Użycie akuratnie takich rozwiązań, jak można mniemać, podyktowane jest czysto praktycznymi względami: wymienione urządzenia nabywa się co do

26 Zob. P. Wąglowski, *Powszechna znajomość prawa*, <<http://prawo.vagla.pl/node/4143>>.

27 W. R. Svoboda, *Current...*, s. 5.

28 Można byłoby sobie wyobrazić np. specjalne urządzenia służące tylko do odczytu elektronicznych dzienników urzędowych. W istocie, w najbliższej przyszłości komputery (w dzisiejszym znaczeniu) mogą przestać być dominującym urządzeniem informatycznym, a to z powodu rozwoju np. urządzeń wykorzystywanych w telefonii mobilnej, urzędowych infomatów, papieru elektronicznego itp.

zasady jeden raz (ewentualnie co kilka lat), co ma duże znaczenie dla budżetów publicznego i domowego, a mogą być wykorzystywane do różnych zadań, w tym także za pomocą standardów, które nie były jeszcze dostępne w chwili ich produkcji.

Z punktu widzenia prawodawcy zapewniającego środki do ogłaszania prawa w formie elektronicznej celowe jest zapewnienie wyboru takich rozwiązań technicznych, które dla samej władzy publicznej oraz obywateli nie spowodują konieczności ponoszenia nieuzasadnionych kosztów celem zakupu sprzętu i oprogramowania (licencji), gdyby spowodowane było to niezgodnością kolejnych wersji standardów, albo jeżeli dostępne są już inne rozwiązania spełniające te same funkcje. Istotna jest więc swoista **neutralność technologiczna** państwa, także w zakresie ogłaszania prawa. Niezależnie od konkretnie wybranego formatu zapisu i odczytu tekstów prawnych oraz sposobu ich przesyłania (informatyczne nośniki lub sieć), winny one być „otwarte”, tj. dzięki przejrzystości działania umożliwiające użycie na różnych platformach, w tym zwłaszcza różnych systemach operacyjnych i aplikacjach, a także „niezależne”, tj. na które nie przysługują opłaty licencyjne wynikające z praw patentowych.

Elektroniczne ogłaszanie prawa wymaga ustalenia wymagań technicznych dla **formatów danych**, w jakich akty normatywne są przesyłane pomiędzy różnymi podmiotami oraz przechowywane. Wybrane formaty powinny być neutralne, w powyżej przyjętym znaczeniu. W chwili obecnej najbardziej popularnymi formatami w zakresie elektronicznej legislacji i publikacji prawa są pliki XML, HTML i PDF, rzadziej RTF, WinWord czy TIFF²⁹. Każdy z nich ma swoje wady i zalety.

XML³⁰ i HTML³¹ są standardami spokrewnionymi, określanymi i rozwijanymi przez niezależną organizację W3C³², które stosowane są odpowiednio od kilku i kilkunastu lat. Odczytane mogą być w większości przeglądarek internetowych, a dzięki temu wyświetlany w nich tekst można skopiować lub wydrukować. Mogą być edytowane w większości procesorów tekstu (ogólnych, wyspecjalizowanych)³³. Umożliwiają oznaczanie danych o samym dokumencie³⁴ oraz o poszczególnych elementach jego treści, przy czym HTML radzi sobie tylko ze znacznikami *prezentacyjnymi* i częściowo *strukturalnymi* (odpowiedzialnymi odpowiednio za szatę graficzną oraz logiczną strukturę dokumentu), a XML oprócz nich korzystać może także ze znaczników *semantycznych* (wskazujących znaczenie konkretnych przepi-

29 Por. W.R. Svoboda, *Evaluation...*, s. 11 i nn., s. 40 i nn.

30 *eXtensible Markup Language* (rozszerzalny język znaczników).

31 *Hypertext Markup Language* (hipertekstowy język znaczników).

32 *World Wide Web Consortium*.

33 O innych cechach aplikacji służących w procesie legislacyjnym zob. C. Biagioli (i inni), *An XML Editor for Legislative Drafting* (adres internetowy w bibliografii).

34 Ang. *metadata*, dosł. metadane.

sów, przykładowo dzieląc je na przepisy o wejściu w życie, nowelizujące, zawierające definicję legalną, odsyłające do innych przepisów wewnętrznych lub do zewnętrznych aktów itp.)³⁵. Z tego też powodu XML lepiej nadaje się do zapisywania aktów normatywnych niż HTML. Celem procesu oznaczania samego dokumentu (metadane) jest ułatwienie jego identyfikacji, indeksowania i wyszukiwania w całej bazie danych³⁶; można go generalnie utożsamiać z tzw. metryczką aktu prawnego (tytułem, organem wydającym, datą uchwalenia, datą wejścia w życie, datą końca obowiązywania itp.). Natomiast oznaczanie poszczególnych przepisów służy po pierwsze wyraźnemu oddzieleniu treści od formy (co radykalnie ułatwia zachowanie stałego wzoru graficznego aktów prawnych), po drugie umożliwia wykorzystanie ogłoszonych w ten sposób aktów na całkiem nowe sposoby (por. następny punkt). Samo oznaczanie może mieć miejsce jeszcze na etapie prac legislacyjnych bądź już u wydawcy³⁷, przy czym jak na razie musi tego zawsze dokonywać człowiek i trudno zautomatyzować ten proces, choć w tym celu podejmowano prace badawcze³⁸. W toku prac nad projektem aktu normatywnego możliwe jest wówczas użycie specyficznych aplikacji bądź ogólnych edytorów tekstów³⁹, przystosowanych jedynie do szczególnych potrzeb legislatorów w zakresie wspomaganie pisania oraz kontroli hierarchicznej poprawności aktów prawnych. Zaletą takiego oprogramowania jest też możliwość zastosowania takiego wzoru graficznego, który niewiele już odbiega od wyglądu aktu po jego ogłoszeniu w urzędowy sposób⁴⁰. Zauważyć można tendencję do internacjonalizacji prac nad wspólnym standardem zapisu wszelkiego rodzaju aktów prawnych, czego wyrazem jest np. standard META Lex⁴¹.

Z kolei **inne** formaty danych (plików) są często wykorzystywane nie do przechowywania aktów normatywnych, lecz do ich udostępniania ogółowi społeczeństwa. PDF⁴² umożliwia kontrolę nad zawartością dokumentu, który od chwili zapisania nie może być dalej edytowany, zwłaszcza przez nieuprawnione podmioty. Kontrola może sięgać jednak zbyt daleko, umożliwiając także blokadę kopiowania („do schowka”)⁴³ a nawet drukowania aktów nor-

35 Por. T. Arnold-Moore, *XML and legislation*, “Computerisation of Law Resources” nr 29/2003 (adres internetowy w bibliografii).

36 Zob. S.B. Nielsen, H. Bagola, *Use of XML for the production and distribution of the official gazettes* (adres internetowy w bibliografii), s. 8.

37 Ibidem, s. 6.

38 Zob. F. Studnicki (i inni), *Odesłania w tekstach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Prawnicze, z. 136, Kraków 1990; A. Bolioli (i inni), *For the Automated Mark-Up of Italian Legislative Texts in XML* (adres internetowy w bibliografii).

39 S.B. Nielsen, H. Bagola, *Use of XML...*, s. 6.

40 Na przykładzie austriackim: *Administration on the Net. An ABC Guide to E-Government in Austria* (adres internetowy w bibliografii), s. 85-86.

41 Zob. A. Boer, R. Hoekstra, R. Winkels, *META Lex: Legislation in XML* (adres internetowy w bibliografii).

42 *Portable Document Format*.

43 Co niestety zdarza się w dotychczasowej polskiej praktyce (ISAP, projekty rządowe).

matywnych. Formaty takie jak PDF, RTF czy WinWord, zostały opracowane i są nadzorowane na zasadach komercyjnych, nie są standardami otwartymi, jakkolwiek są powszechnie stosowane w praktyce. Format TIFF umożliwia wierne powtórzenie w formie elektronicznej obrazu jakiegoś fizycznego dokumentu (np. dawno wyczerpanego nakładu dziennika urzędowego w formie papierowej), nie umożliwia więc posłużenia się zawartym tam tekstem bez jego ponownego, ręcznego przepisywania. Warto zauważyć, że większość z wymienionych tutaj formatów umożliwia prezentację nie tylko tekstu, ale także ilustracji czy tabel.

Obok wyboru formatu danych do obiegu wewnętrznego i zewnętrznego, od danego porządku prawnego zależy sposób zorganizowania **przepływu tekstów prawnych przed ogłoszeniem**, tzn. obiegu dokumentów legislacyjnych pomiędzy uczestnikami procesu prawotwórczego oraz pomiędzy ostatnim ogniwem tego procesu a samym wydawcą. Jeśli przebiega on za pomocą sieci teleinformatycznych (a więc bez pośrednictwa zmaterializowanych nośników informatycznych), w interesie prawodawcy jest stworzenie stałego i samodzielnego systemu umożliwiającego taki obieg (tzw. *intranet*, tj. sieć wewnętrzna) niż tylko wykorzystania powszechnych środków komunikacji, często bardziej podatnych na ingerencję z zewnątrz (np. poczta elektroniczna).

Istotą elektronicznego ogłaszania jest sama **organizacja elektronicznego rozpowszechniania** dzienników urzędowych lub także (osobno) zawartych w nich aktów normatywnych. Może odbywać się ono bez pośrednictwa lub za pośrednictwem pojedynczych nośników informacji. W pierwszym przypadku udostępnianie może odbywać się poprzez jedną z sieci teleinformatycznych (sieć Internet). W drugim przypadku zamawiający otrzymują za pośrednictwem poczty (kurierów) dzienniki lub akty zapisane na nośnikach informatycznych (dyskietkach, płytach). O ile ta druga forma organizacyjnie niewiele różni się od tradycyjnego ogłaszania prawa, gdyż podobnie wymaga stworzenia punktów sprzedaży a realizacja zamówienia wymaga upływu pewnego dłuższego okresu czasu (związanego z przesyłką), to rozpowszechnianie poprzez Internet tworzy całkiem nową jakość w ogłaszaniu prawa.

Internet jest systemem wielu powiązanych ze sobą urządzeń, które mogą dzięki temu wymieniać między sobą informacje. Cechą odróżniającą go od innych sieci (wewnętrznych) jest zwłaszcza to, że każdy może przyłączyć się do niego i korzystać z jego zasobów. Jest to sieć dająca wszystkim *równy i nieustanny* dostęp do udostępnianych w nim informacji, w tym także informacji prawnych. *Ktokolwiek, gdziekolwiek i kiedykolwiek* może w ten uzyskać dostęp do aktów prawnych „*jakiego nie dawały nawet biblioteki i lokalne urzędy, w związku z*

typowymi godzinami ich otwarcia”⁴⁴. „Tylko Internet jest zdolny do dostarczania każdemu, niezależnie od tego gdzie mieszka, dostępu do ustawodawstwa w tym samym czasie: paradoksalnie, współcześnie Internet jest bardziej dostępny niż papier”⁴⁵.

Zarazem sieć Internet umożliwia komunikację na różne sposoby. Do rozpowszechniania urzędowych gazet i aktów prawnych najlepiej nadają się obecnie **strony WWW** oraz w pewnym zakresie poczta elektroniczna. Cechą tych pierwszych jest możliwość jednoczesnego udostępnienia narzędzi do zautomatyzowanego wyszukiwania informacji prawnej razem z samą informacją prawną. O ile strony WWW zamieszczone w Internecie wymagają każdorazowej aktywności użytkownika odpowiedniego serwisu, to poczta elektroniczna stanowi namiastkę dotychczasowej prenumeraty. Od strony wydawcy dziennika ustaw każda z tych form ma zasadniczą zaletę: zorganizowanie systemu serwerów (WWW, SMTP) wymaga jednorazowego nakładu kosztów (por. rozdz. 3.6), a jego dalsze funkcjonowanie, poza samym ogłaszaniem i wprowadzaniem nowych aktów prawnych, odbywa się automatycznie bez udziału człowieka (choć pod jego nadzorem).

Istotną cechą jest infrastruktura systemu elektronicznego ogłaszania poprzez strony WWW, która może być **scentralizowana lub zdecentralizowana**. Dzienniki urzędowe i akty normatywne mogą być bowiem umieszczone w ramach jednej takiej strony (znajdującej się w ramach jednej domeny internetowej⁴⁶) lub też w różnych „miejscach” dla poszczególnych rodzajów dzienników lub aktów. Spotyka się jednak pogląd, iż „nie jest wystarczające, by każda legislatura, sąd czy trybunał, opublikowały za darmo swoje decyzje na własnej internetowej stronie. Niezmiernie ważne jest by te bazy danych były tworzone według standardów albo były skonsolidowane w jednym miejscu, tak aby nadawały się do przeszukiwania w jednym czasie”⁴⁷. Zbytne rozproszenie źródeł informacji prawnej, zwłaszcza jeśli uważa się je za autentyczne, może istotnie utrudniać dostęp do prawa, co zresztą w tym samym stopniu dotyczy wersji elektronicznej jak „papierowej”. Pośrednim rozwiązaniem jest wspólna „brama internetowa” do zasobów prawnych danego państwa, poprzez którą można wyszukiwać wszystkie urzędowe publikatory w zakresie prawa i w odpowiednim momencie przejść do ich zasobów⁴⁸.

44 Por. A. Van Damme, *Publishing the law: Belgium's choice*, (w:) *The legislative...*, s. 58.

45 Por. J.-P. Bolufer, *Organisation and roles of official journals* (adres internetowy w bibliografii).

46 Dla uproszczenia pomija się tutaj fakt, iż jedna domena może odsyłać do serwerów o różnych adresach IP, a jeden serwer może obsługiwać wiele takich domen.

47 T. McMahon, *Improving Access to the Law in Canada With Digital Media*, “Government Information in Canada” nr 3/1999 (adres internetowy w bibliografii), na wydruku s. 35.

48 Por. np. M. Palmirani, R. Brighi, *An XML Approach for Italian Legislation Acts* (adres internetowy w bibliografii), s. 1. Zob. także dotychczasowe zasady działania strony głównej polskiego Biuletynu Informacji Publicznej.

Dla pewności prawa i bezpieczeństwa systemu elektronicznego ogłaszania prawa istotna jest też odpowiednie **archiwizowanie** wszystkich ogłoszonych, tj. wydanych i udostępnionych, urzędowych dzienników lub pojedynczych aktów (przepisów) prawnych. Niezależnie od zabezpieczeń technicznych zawsze może zdarzyć się, iż autentyczna treść zostanie zmieniona lub usunięta, czy to w wyniku pomyłki, celowego działania podmiotów z zewnątrz, wskutek przekroczenia uprawnień przez podmioty wewnątrz podmiotu odpowiedzialnego za ogłaszanie, wreszcie w wyniku awarii sprzętu lub oprogramowania albo fizycznego zniszczenia lub uszkodzenia nośników i urządzeń (pożar, zjawiska pogodowe itp.)⁴⁹. Racjonalny prawodawca powinien podjąć kroki ku temu, aby nawet w takich (możliwych przecież) sytuacjach system i porządek prawny nie zostały pozbawione jedyne autorytatywnego i wiążącego źródła informacji o obowiązujących przepisach prawa. Warto też zaznaczyć, że scentralizowanie udostępniania w jednym miejscu sprzyja opisanemu zagrożeniu. Rozwiązaniem jest alokacja aktów prawnych i dzienników urzędowych w formie elektronicznej, tj. takie zorganizowanie systemu *elektronicznych repozytoriów*, które nie służą powszechnemu dostępowi do ogłaszanego elektronicznie prawa, lecz znajdując się w *różnych miejscach* systematycznie *kopiują* z głównego lub głównych urzędowych publikatorów umieszczane tam treści, umożliwiając w razie potrzeby po pierwsze porównanie kolejnych kopii (gdyby któraś z nich została zmieniona), a po drugie ewentualne przywrócenie wersji oryginalnej⁵⁰.

W odniesieniu do wszystkich tych funkcji serwerów internetowych (otrzymywanie, udostępnianie, archiwizowanie) istotną rolę odgrywają zabezpieczenia techniczne i organizacyjne (por. rozdz. 3.3), które uwierzytelniają prawo w jego elektronicznie ogłoszonej formie.

3.5. Nowe pola wykorzystania ogłaszania prawa

Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne umożliwiły nie tylko samo autentyczne ogłaszanie prawa, lecz dają możliwość udoskonalenia techniki publikacji. Już obecnie systemy informatyczne wykorzystywane są do:

- 1) automatycznego **oznaczania** samych aktów i zawartych w nim przepisów prawnych – por. s. 55; oprócz wymienionych tam funkcji, oznaczanie takie jest niezbędne także do realizacji wszystkich poniższych funkcji; z tych powodów niezbędne byłoby zastosowanie formatów danych i oprogramowania obsługujących taką funkcję (np.

49 Warto porównać te sytuacje do wersji papierowych dzienników urzędowych, które również mogą być sfałszowane lub zniszczone, ale ze swej fizycznej natury obecne są w wielu miejscach w dużej liczbie egzemplarzy, a bardzo często istnieje grupa podmiotów zobowiązanych do prenumerowania i przechowywania określonych rodzajów takich dzienników (tak jest także w Polsce).

50 Zob. J.-P. Bolufer, *Electronic archiving of the Official Journal* (adres internetowy w bibliografii).

XML); oznaczanie struktury logicznej aktów prawnych daje także możliwość udostępniania samych fragmentów rozległych aktów⁵¹;

- 2) tworzenia **tekstów jednolitych** aktów normatywnych – tak w zakresie wspomaganie tego procesu przez odpowiednie oprogramowanie⁵², jak i z możliwością automatyzacji tego procesu przez same komputery⁵³; tu wszakże kwestią dyskusyjną pozostaje, na ile takie jednolite teksty mogą być autentyczne i wiążące, i czy przy podwójnej papierowo-elektronicznej publikacji teksty jednolite mogą być domeną wyłącznie elektronicznej publikacji prawa⁵⁴;
- 3) odtwarzania kolejnych **wersji historycznych** – co zwłaszcza ważne jest w sytuacjach, w których stan faktyczny oceniany jest na podstawie prawa dawnego⁵⁵;
- 4) prezentacji tekstów **wielojęzycznych** (umów międzynarodowych, ustawodawstwa w państwach o wielu językach urzędowych, czy też w Unii Europejskiej⁵⁶);
- 5) obsługi **odesłań** w ramach i pomiędzy takimi aktami – chodzi o wspomaganie tworzenia lub automatyczne tworzenie, a potem wykonywanie, odesłań w przepisach prawnych do innych jednostek redakcyjnych lub strukturalnych tego samego aktu lub innych aktów (tzw. linki)⁵⁷; w ujęciu szerszym także do źródeł informacji prawniczej;
- 6) **wyszukiwania** relewantnych informacji prawnych – co ma znaczenie dla każdego użytkownika takiego systemu, ale zwłaszcza dla nie-prawników⁵⁸; alternatywnym sposobem dotarcia do potrzebnych przepisów prawa jest indeks (chronologiczny, rzeczowy); zarówno wyszukiwarka jak i indeks mogą być wspomagane przez tezaurus⁵⁹; w literaturze wskazuje się też na wady i sztuczność języka wyszukiwawczego („bariera pojęciowa”)⁶⁰;

51 Zob. H. Bagola, *The use of SGML and XML at the Publications Office* (adres internetowy w bibliografii), s. 17 i n.

52 Np. M. Palmirani, R. Brighi, *An XML...*, s. 2; H. Bagola, *The use of SGML...*, s. 31. Z zastrzeżeniem, że tzw. *konsolidacja* może mieć różny status prawny: może być nie tylko czynnością techniczną, ale i nowym aktem tego samego prawodawcy.

53 Np. T. McMahon, *Improving...*, na wydruku s. 26 (system *EnAct* w Tasmanii).

54 A. Hietanen, *Electronic...*, s. 13.

55 Zob. przypis 52.; także T. Arnold-Moore, J. Clemes, *Connected to the Law: Tasmania Legislation Using EnAct*, „The Journal of Information, Law and Technology” 2000 (1) (adres internetowy w bibliografii), pkt 2.

56 Por. specyfikacja Formex v. 4 <<http://formex.publications.europa.eu/>>, dostęp: 10.05.2006.

57 Zob. przypis 38 na s. 56.

58 A. van Damme, *Publishing...*, s. 58.

59 Zob. F. Studnicki, *Wprowadzenie do informatyki prawniczej*, Warszawa 1978, s. 97 i nn.

60 Więcej: L. Matthijssen, *A task-based hyperindex for legal databases* (adres internetowy w bibliografii), s. 61.

- 7) **personalizacji prenumeraty** – można ją zamówić na akty określonej rangi, z wybranych dziedzin, zawierające określone słowa kluczowe itp.⁶¹;
- 8) **ponownego wykorzystywania** przez sektor prywatny w celu uzupełnienia tekstu prawnego o inne informacje i funkcje (tzw. wartość dodana) – chodzi zwłaszcza o orzecznictwo oraz literaturę prawniczą⁶².

W systemach, w których przyjęto wyłączność elektronicznej formy ogłaszania prawa, nie można też wykluczyć swoistego środka zaradczego, powracającego do wersji papierowej poprzez instytucję (certyfikowanych) wydruków komputerowych⁶³.

3.6. Wdrażanie ogłaszania prawa w nowej formie

Jeżeli zmiana lub uzupełnienie form ogłaszania prawa nie są przypadkowe, lecz wynikają z celowej działalności prawodawcy, to trzeba mieć świadomość jakie problemy będą związane z pierwszymi fazami rozpoczynania elektronicznego ogłaszania. Należy dokonać oceny skutków regulacji, tak dla samych organów władzy publicznej, jak dla samej społeczności objętej nową formą dostępu do prawa. Przede wszystkim należy rozważyć ustalić **czas zmiany**⁶⁴, pozostawiając okres na organizację, przetestowanie i ewentualne poprawienie odpowiedniego systemu, a także czas na przystosowanie się użytkowników tekstów prawnych do nowej formy ogłaszania prawa. Nie może zabraknąć też refleksji następczej, kiedy po upływie określonego czasu prawodawca sprawdza użyteczność i funkcjonalność przyjętych rozwiązań, organizacyjnych i legislacyjnych.

Wybór konkretnych rozwiązań technicznych w zakresie infrastruktury całego procesu ogłaszania (por. rozdz. 3.4) wiąże się z poniesieniem określonych **nakładów**. Stworzenie elektronicznego systemu publikacji aktów normatywnych wymaga poniesienia jednorazowych kosztów finansowych na zakup sprzętu i oprogramowania, wdrożenie wewnętrznej sieci komunikacyjnej oraz uzyskanie podpisów elektronicznych, zatrudnienie i przeszkolenie kadry, a także dalszych niewymiernych nakładów związanych z dostosowywaniem i poprawianiem dysfunkcyjności oprogramowania i sposobów komunikacji w sieci. Koszty te rzecz jasna ponieść musi samo państwo, ale przy rozdrobnieniu kompetencji prawotwórczych

61 Np. R. Susskind, *Transforming the Law*, Oxford 2000, s. 140 i n.

62 Np. M.-F. Moens, *XML Retrieval Models for Legislation* (adres internetowy w bibliografii).

63 Np. *Administration on the Net...*, s. 86 (Austria); T. Arnold-Moore, J. Clemes, *Connected...*, pkt 3.2 (Tasmania).

64 Należy odróżnić go od ewentualnego ponownego ogłaszania w nowej technologii aktów prawnych, które były już uprzednio ogłoszone i już obowiązują (obowiązywały). W razie przyjęcia takiego rozwiązania nowa elektroniczna forma może mieć charakter wsteczny.

oraz niezależności samorządu terytorialnego, pokrycie ich z określonych środków publicznych nie jest już takie łatwe. Ciągłe funkcjonowanie ogłaszania w formie elektronicznej wiąże się z ponoszeniem dalszych wydatków. Porównanie kosztów użytkowania systemu opartego wyłącznie na papierze oraz systemu opartego wyłącznie o elektroniczne środki komunikacji, w związku z oszczędnością ton papieru, miejsca na jego przechowywanie i brakiem konieczności transportu samych wydrukowanych egzemplarzy, wypada wstępnie z **korzyścią** na rzecz publikacji wyłącznie elektronicznej, tj. jest dobrym argumentem na redukcję kosztów w administracji⁶⁵, tym bardziej jeśli klasyczne środki publikacji były nierentowne⁶⁶. Jednakże w ostatecznym rozrachunku bilans może wyglądać odmiennie, jeśli forma elektroniczna zawodzi (nie jest popularna wśród potencjalnych użytkowników) i wymaga wielu poprawek, albo też utrzymuje się papierowo-elektroniczny tandem, albo w związku z wyższymi kosztami zdecentralizowanego wydruku komputerowego (w miejsce drukowania *sensu stricte*) itd. Dla ogółu społeczeństwa nowa forma ogłaszania, ze względu na ograniczenie kosztów udostępnienia pojedynczego aktu prawnego niemal do zera (koszt energii, koszt zatrudnienia personelu ds. technicznych), może natomiast oznaczać, i najczęściej oznacza, wolny i **nieodpłatny** dostęp do praktycznie całości prawodawstwa danego systemu. W kwestiach szczegółowych zauważyć można jedynie różnice w odpłatności za dostęp do wersji skonsolidowanych (ujednoliconych), do norm technicznych, czy też za pomocą nośników informatycznych (poza siecią) oraz wydruków.

Z praktycznego punktu widzenia najważniejsza jest odpowiedź na pytanie, czy dane **społeczeństwo jest już gotowe** na elektroniczne ogłaszanie prawa? Z jednej strony, jak wskazano już powyżej, taka forma wymaga pośrednictwa określonych urzędów i oprogramowania, co wymaga poniesienia przez jednostkę jednorazowych kosztów, ale za to te same rzeczy mogą być wykorzystywane także do innych celów (niż dostęp do tekstów prawnych); ponadto forma taka wymaga zazwyczaj dostępu do sieci internetowych, a to jest już usługą świadczoną w przeważającej większości przypadków odpłatnie – nie każdego stać na takie dodatkowe wydatki (**dyskryminacja**⁶⁷). Stąd również ważna jest organizacja publicznych punktów dostępu do Internetu. Co więcej, korzystanie z komputera, aplikacji i Internetu wymaga w ogóle umiejętności posłużenia się nimi w celu uzyskania treści pożądanej regulacji prawnej. Ta swoista *bariera technologiczna*⁶⁸ bez odpowiedniej edukacji i upowszechnienia

65 Zob. A. Van Damme, *Publishing...*, s.56, 58; D. Liebwald, E. Schweighofer, *Integrating the Teaching of Process Models in the Law Curricula on the Example of the Austrian E-Law Project*, "The Journal of Information, Law and Technology" 2003 (1) (adres internetowy w bibliografii), s. 12.

66 Np. A. Hietanen, *Electronic...*, s. 13.

67 Zob. A. Van Damme, *Publishing...*, s. 58-59 (w tym kontrargumenty); J. Petzel, *Informatyka...*, s. 44 i n.

68 Lub wręcz *bariera pokoleniowa*, tak: A. Hietanen, *Electronic...*, s. 18.

takich umiejętności, a nawet samej informacji o takiej możliwości (w tym w charakterze reklamy), poza samym dostępem do nowych technologii, może stać się barierą w dostępie do samego prawa. *Cyfrowe wykluczenie*⁶⁹ może prowadzić w efekcie do nieznajomości prawa i dalej do braku partycypacji jednostek w instytucjach społeczeństwa demokratycznego. Należy zarazem zaznaczyć, że rozwijająca się obecnie technologia informacyjna w równym stopniu służy przełamywaniu zastających barier w relacji człowiek-społeczeństwo, mianowicie dla osób **niepełnosprawnych**⁷⁰ lub tych, które z różnych innych przyczyn nie mogą np. udać się do biblioteki. Dotyczy to podobnie osób niewidomych i niedowidzących, dla których tekst elektroniczny jest jedyną możliwością odczytania na głos (za pośrednictwem odpowiednich urządzeń) treści aktów normatywnych⁷¹.

Do przeanalizowania przez prawodawcę, prócz samej społecznej akceptacji ogłaszania w formie elektronicznej oraz możliwości wpłynięcia na nią, pozostają także inne źródła potencjalnego **oporu** przed korzystaniem z nowej, w zamierzeniu „urzędowej”, technologii. Ciekawe mogą okazać się reakcje zastalego rynku komercyjnych wydawców⁷², którzy już sprzedają swoje prywatne systemy informacji prawnej, a także podejście do oficjalnych elektronicznych wersji prawa przez praktykę prawniczą (zwłaszcza adwokatów i radców prawnych) i osoby wykonujące funkcje publiczne (zwłaszcza sędziów⁷³ i prokuratorów) – np. w Polsce. Na przychylność innych wydawców może wpływać możliwość tzw. ponownego wykorzystania, tj. otrzymania oryginalnych tekstów (zazwyczaj w XML) z możliwością ich wzbogacenia o dodatkowe informacje (prawnicze) lub funkcje, a następnie wprowadzenia na rynek na komercyjnych zasadach⁷⁴. Można w tym miejscu powtórzyć opinię, iż „*akceptacja nowych technologii zależy bardziej od czynników kulturowych niż technicznych*”⁷⁵.

69 Ang. *digital divide*.

70 Por. C. Kennedy, *The Canada Gazette: A vehicle for Canadians to access and participate in the regulatory process*, (w:) *The legislative...*, s.23.

71 Zob. A. Van Damme, *Publishing...*, s. 58. Por. sytuacje, w których z elektronicznie ogłoszonych aktów prawnych nie można skopiować tekstu (forma obrazkowa, cyfrowe zarządzanie prawami, tzw. *DRM*).

72 Por. także sprawę publikacji przez Gospodarstwa Pomocniczego KPRM dzienników urzędowych w formie plików PDF, które zredukowano do spisu treści w obawie o zmniejszenie dochodów z prenumeraty. Zob. P. Wąglowski, *Powszechna...*

73 Por. A. Schaad, P. Spadone, H. Weichsel, *A case study...*, s. 1 (dot. Austrii).

74 Zob. P. W. Martin, *Digital Law: Some Speculations on the Future of Legal Information Technology* (adres internetowy w bibliografii), pkt III teza 3., na wydruku s. 4.

75 J.-P. Bolufer, *Organisation...* (Conclusion).

4. Elektroniczna forma dzienników urzędowych w Polsce

W Polsce od dłuższego czasu pojawiały się już propozycje umożliwienia ogłaszania aktów normatywnych, w prawie przewidziany sposób i często wprost jako warunek ich obowiązywania, w formie elektronicznej¹. Ich wyrazem, w duchu budowy społeczeństwa informacyjnego opartego m. in. o usługi publiczne świadczone przez rząd w drodze elektronicznej, stała się ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o **informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne**². Zakres jej oddziaływania na zasady i formy wykonywania zadań publicznych jest bardzo szeroki, w tym miejscu wystarczy ograniczyć się jedynie do wpływu tej ustawy na ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa o informatyzacji przewidziała w art. 42 nowelizację kilku przepisów ustawy o ogłaszaniu, po części nie związanych z przedmiotem samej ustawy o informatyzacji³, w pozostałym zakresie ustanowiły one obligatoryjną, elektroniczną formę wydawania i udostępniania dzienników urzędowych. Zmieniane przepisy, po kolejnych nowelizacjach⁴, obowiązują od dnia 1 lipca 2006 r. Co prawda dotychczas również istniał przepis *umożliwiający* wydawanie i rozpowszechnianie tych dzienników w formie *zapisu elektronicznego*⁵, ale nie upoważniał on do wydania aktu normatywnego, który wiązałby inne podmioty, nie nakazywał też bezpłatnej ich publikacji w Internecie i w praktyce miał ograniczone zastosowanie.

Znowelizowane przepisy ustawy o ogłaszaniu posługują się pojęciami wprowadzonymi przez ustawę o informatyzacji, takimi jak dokument elektroniczny⁶ oraz informatyczny nośnik

-
- 1 Np. A. Szewc, *Rola i znaczenie informacji o prawie*, (w:) tenże (red.), *Informacja naukowo-techniczna a prawo*, Katowice 1984, s. 42; W. Mendys, *Dziennik Ustaw w Internecie*, „Rzeczpospolita” z 2.04.1999; M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/2003, s. 70, 74 i nn.; Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu RP z 24.06.2004 w sprawie *problemu dostępności do aktów prawnych oraz sposobu ich ogłaszania i publikowania* (dostępne na stronie internetowej RPO, adres w bibliografii); P. Radziejewicz, *Zasadność nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2004, s. 73-76; P. Wąglowski, *Powszechna znajomość prawa*, <<http://www.vagla.pl/node/4143>>.
 - 2 Zwana dalej **ustawą o informatyzacji** (Dz. U. Nr 64, poz. 565; z 2006 r. Nr 12, poz. 65 oraz Nr 73, poz. 501).
 - 3 Chodzi o nowe art. 17 ust. 2a-3, art. 24 ust. 3 oraz art. 27 ust. 2a ustawy o ogłaszaniu.
 - 4 Zob. przypis nr 78 na s. 37.
 - 5 Chodzi o art. 19 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu przed jego uchyceniem z dniem 21 lipca 2005 r.
 - 6 „Dokument elektroniczny – stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych” (art. 3 pkt 2).

danych⁷, oraz pojęciami zastanymi a wprowadzonymi przez ustawę o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁸, takimi jak środki komunikacji elektronicznej⁹ oraz (poprzez to ostatnie) system teleinformatyczny¹⁰. Warto od razu dodać, że używane przez organy udostępniające dzienniki urzędowe systemy teleinformatyczne muszą spełniać minimalne wymagania dla takich systemów, określone w drodze rozporządzenia, oraz wymóg równego traktowania rozwiązań informatycznych¹¹.

Kluczową zmianą w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. jest dodanie art. 20a ust. 1, stanowiącego że „dzienniki urzędowe, zbiory aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiory przepisów gminnych, a także ogłoszone w nich akty normatywne, wydawane są również w formie elektronicznej”¹². Należy go rozpatrywać w połączeniu z art. 28b ust 1, który stanowi, że „dzienniki urzędowe, zbiory aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiory przepisów gminnych albo zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne udostępnia się (...) poprzez środki komunikacji elektronicznej oraz za pomocą informatycznych nośników danych”, w rozumieniu ustawy o informatyzacji. Wynika z tego kilka ważnych wniosków.

Od 1 lipca 2006 r. w porządku prawnym na obszarze Polski będą więc istnieć **dwie formy** wydawania, a więc bieżącego prowadzenia urzędowych dzienników, zbiorów i aktów: forma dotychczasowa, którą można nazwać „drukowaną” lub „papierową”, oraz forma elektroniczna, którą należy odnieść do pojęcia dokumentu elektronicznego. Tak samo w zakresie udostępniania należy mówić o rozpowszechnianiu dzienników urzędowych w formie zadrukowanych na papierze egzemplarzy, oraz o udostępnianiu dzienników drogą elektroniczną: poprzez środki komunikacji elektronicznej albo za pomocą informatycznych nośników danych. Cytowane przepisy posługują się stanowczymi sformułowaniami: „wydawane są”

7 „Informatyczny nośnik danych – materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej lub analogowej” (art. 3 pkt 1).

8 Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204; z późn. zm.).

9 „Środki komunikacji elektronicznej – rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną” (art. 2 pkt 5).

10 „System teleinformatyczny – zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci urządzenia końcowego” (art.2 pkt 2).

11 Por. art. 18 pkt 1 w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o informatyzacji.

12 Określenia „akty ogłoszone w zbiorze” i „wydawanie zbioru” należy uznać za niekonsekwencję ustawodawcy. Odpowiednie akty ogłaszane są zasadniczo w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), zaś w zbiorach tych akty jedynie się gromadzi (art. 28 ust. 1) lub się zbiorów prowadzi (art. 28 ust. 2), a z nich akty się udostępnia. Dalej formułuje poprawnie zwrot „akty zawarte w dziennikach i zbiorach” (art. 28b ust. 1), ale w innym miejscu w ogóle nie wymienia osobnego wydawania aktów (art. 42a *in principio*).

oraz „udostępnia się”, co należy odczytać jako obowiązek wydawania i udostępniania dzienników w nowej formie¹³.

Obowiązek wydawania dzienników *również* w formie elektronicznej obciąża **organy wydające** je w formie dotychczasowej (art. 21-23). Te same organy zasadniczo są obciążone obowiązkiem udostępniania elektronicznych dzienników, zbiorów i aktów w obu dostępnych sposobach (tj. w sieci i na nośnikach materialnych)¹⁴.

Dotychczas w wersji drukowanej wydawane były **tylko całe numery** dzienników urzędowych. Nie było możliwości zamówienia pojedynczych pozycji, tak w prenumeracie, sprzedaży bieżącej jak powszechnym udostępnianiu¹⁵. W nowym stanie prawnym zagwarantowano elektroniczny dostęp nie tylko do całych dzienników i zbiorów urzędowych, ale także do każdego z osobna umieszczonego w nich aktu. Odtąd możliwe będzie ściągnięcie pliku wydzielonej z numeru pojedynczej **pozycji** dziennika (zbioru) zawierającej akt prawny, pozostający akuratnie w przedmiocie czyjegoś zainteresowania, zamiast ściągania wszystkich aktów, co w związku ze słabym w Polsce dostępem do sieci szerokopasmowych, jeszcze przez jakiś czas będzie miało duże znaczenie dla łatwości i szybkości odnalezienia i pobrania szukanej regulacji prawnej, a poprzez to dla szybkiej popularyzacji tej formy uzyskiwania informacji prawnej.

Po nowelizacji ustawa nakłada niewątpliwie obowiązek wydawania w formie elektronicznej poszczególnych **aktów normatywnych** (art. 20a). Jednakże nie zobligowała wprost podmiotów wydających dzienniki i prowadzących zbiory do wydawania w formie elektronicznej wydzielonych z dzienników innych rodzajów aktów, choć *expressis verbis* nałożyła obowiązek ich udostępniania (art. 28a). Uznając, że bez elektronicznego wydania (sporządzenia dokumentu elektronicznego) nie jest możliwe elektroniczne udostępnienie, w drodze reguły instrumentalnego nakazu należy przyjąć, że obligatoryjna forma elektroniczna wydawania aktów normatywnych dotyczy także **innych aktów prawnych** niż tylko normatywne.

Wymagania techniczne, jakim musi odpowiadać elektroniczna forma dzienników urzędowych (zbiorów, aktów?) określi rozporządzenie ministra właściwego do spraw informatyzacji, uwzględniające konieczność *zapewnienia* powszechnej dostępności dzienników

13 Art. 36 pkt 4 pierwotnego projektu ustawy o informatyzacji (druk Sejmu IV kadencji nr 1934, s. 19) przewidywał jedynie taką możliwość.

14 Art. 28b ust. 3 *in fine* wprost wymienia kto udostępnia za pomocą informatycznych nośników danych (organy wydające i prowadzące dzienniki i zbiory), brak jednak zapisu *expressis verbis* kto udostępnia poprzez *środki komunikacji elektronicznej*. Normę taką można wywieść dopiero z sąsiedztwa art. 28b z art. 27 i 28.

15 Wyjątek dotyczy niektórych załączników.

urzędowych (art. 20a ust. 2). W tej samej randze aktu określi on również wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać środki komunikacji elektronicznej i informatyczne nośniki danych używane do udostępniania dzienników (zbiorów, aktów), uwzględniając po pierwsze same wymagania techniczne wobec elektronicznej formy dzienników, a po drugie konieczność *zachowania* powszechnej dostępności ogłoszonych w nich aktów (art. 28b ust 2). Konkretnie **warunki** wydawania i udostępniania dzienników urzędowych (zbiorów, aktów?) w formie elektronicznej określi organ wydający dany dziennik (art. 20a ust. 3)¹⁶, przy czym nie dotyczy to ceny (odpłatności). Wysokość opłat za udostępnianie elektronicznych dzienników, zbiorów i aktów na **informatycznych nośnikach danych**, które jest odpłatne (art. 28b ust. 1 pkt 2), określa w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów, uwzględniając przy tym *powszechność* dostępu do tych wydawnictw oraz ogłoszonych w nich aktów, a także uwzględniając uzasadnione koszty ponoszone przez organy wydające dzienniki i prowadzące zbiory (ust. 3). Natomiast ustawa wyraźnie wprowadza zasadę, że udostępnianie takich dzienników, zbiorów i aktów poprzez **środki komunikacji elektronicznej**, a więc za pośrednictwem sieci teleinformatycznej, jest nieodpłatne (ust. 1 pkt 1). Ustawa osobno potwierdza także możliwość udostępniania **wydruków** wersji elektronicznych, z mocą równą udostępnianiu drukowanych dzienników lub zbiorów (art. 28a *in principio*), przy czym jest to już forma odpłatna, dla której cenę arkusza wydruku ustala kierownik udostępniającego urzędu, uwzględniając przy tym to, aby wydruk ten mógł być powszechnie dostępny, a cena pokrywała koszty takiego udostępniania (art. 28a *de residuo*).

W celu ułatwienia procesu wydawania elektronicznej wersji dzienników urzędowych nałożono obowiązek dostarczania do wydawcy danego dziennika, oprócz zespołu dokumentów na papierze (podpisany oryginał aktu lub odpis orzeczenia, trzy kopie oraz wnioski o ogłoszenie), także aktu prawnego¹⁷ w formie **dokumentu elektronicznego**, który poza samą treścią aktu zawiera dodatkowo poświadczenie *zgodności z oryginałem*¹⁸, a całość jest opatrzona znakowanym czasem i bezpiecznym **podpisem elektronicznym** organu, który podpisał oryginał aktu¹⁹ (art. 15 ust. 3a). Warto zauważyć, że w pozostałych sytuacjach (wydawanie dzienników, prowadzenie zbiorów aktów prawa miejscowego, ich udostępnianie wraz z aktami) sama ustawa jeszcze nie obliuguje do użycia bezpiecznego podpisu elektronicznego.

16 Na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o informatyzacji będzie musiał je opublikować, ale nie będzie to akt normatywny.

17 Art. 15 ust. 3 *expressis verbis* dotyczy tylko aktów normatywnych i odpisów orzeczeń, natomiast ust. 3a tego artykułu mówi dodatkowo także o innych aktach prawnych.

18 Osoba poświadczająca nie może natomiast brać odpowiedzialności za ewentualne rozbieżności pomiędzy wersją papierową a wersją uchwaloną przez Sejm. Zob. M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych*, Warszawa 2006, s. 84.

Wymagania techniczne tych dokumentów elektronicznych ustala w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw informatyzacji, uwzględniając konieczność zachowania jednolitości dostarczanych dokumentów oraz możliwość ich przetwarzania na potrzeby wydawania dziennika (art. 15 ust. 5). Doręczony oryginał oraz dokument elektroniczny aktu prawnego przechowywany jest przez sam organ wydający dany dziennik (art. 20b).

W art. 42a ustawa określa czas rozpoczęcia wydawania i udostępniania dzienników, zbiorów i aktów w dodatkowej elektronicznej formie począwszy **od 1 lipca 2006 r.** Oznacza to, że nie będzie możliwe ponowne ogłoszenie w tej formie starszych aktów prawnych (chyba że w formie tekstu jednolitego). Do tej daty muszą być wydane i wejść w życie wszystkie rozporządzenia wykonawcze do ustawy o ogłaszaniu.

Analizując całość przepisów ustawy o ogłaszaniu, już w nowym stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lipca 2006 r., należy zauważyć, że wydawanie dzienników urzędowych, prowadzenie zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbioru przepisów gminnych oraz wydawanie zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych, jak również ich udostępnianie – jest **obligatoryjne** w stosunku do **wszystkich** dotychczasowych dzienników i aktów, w każdym przypadku w dwóch formach (tradycyjnej i elektronicznej), na tych samych zasadach ogólnych określonych w ustawie.

Ustawa posługuje się różnymi określeniami na elektroniczną formę dzienników, zbiorów i aktów²⁰. Nigdzie jednak nie używa określenia „elektroniczne” („forma elektroniczna”) wobec wyrazu „ogłaszanie”. Stanowi jedynie o elektronicznej formie **wydawania i udostępniania** prawa (art. 20a, art. 28b). Z przepisów tych można wyciągnąć alternatywne wnioski.

Można przyjąć, że ustawodawca **nie wprowadził żadnej nowej formy ogłaszania** aktów normatywnych. Warunkiem wejścia w życie ustaw i innych powszechnie obowiązujących aktów jest ich ogłoszenie wyłącznie w Dzienniku Ustaw (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ustawy o ogłaszaniu), więc nie ma znaczenia, czy wypełniony został inny obowiązek w postaci *wydania i udostępnienia* danego numeru dziennika w drodze elektronicznej. Ustawa z 2000

19 Pojęcia te definiuje ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450; z późn. zm.). Podpis aktu normatywnego w formie dokumentu elektronicznego nie musi być weryfikowany za pomocą kwalifikowanego certyfikatu (tak M. Butkiewicz, *Internet...*, s. 83), a więc nie jest *równoważny pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym* (art. 4 ust. 2 tej ustawy), co nie stoi na przeszkodzie ku ważności i skuteczności dokumentu elektronicznego (art. 8).

20 Mianowicie: *dostarcza w formie dokumentu elektronicznego* (art. 15 ust. 3a); *dokument elektroniczny zawierający akt* (art. 15 ust. 5); *wydawane w formie elektronicznej* (art. 20a, art. 42a); *przechowuje w postaci dokumentu elektronicznego* (art. 20b); *środki komunikacji elektronicznej i informatyczne nośniki danych używane do udostępniania* (art. 28b); oraz *udostępnianie na informatycznych nośnikach danych, udostępnianie tych dokumentów* (art. 28b ust. 3).

r., w świetle takiej interpretacji, ustanawia tylko jedną formę dzienników urzędowych (drukowaną), zaś ich kopia w formie elektronicznej z art. 20a jest tylko dodatkową czynnością organów wydających te dzienniki (słowo „również”). „Akt normatywny będzie obowiązywał jedynie po opublikowaniu w formie papierowej. Elektroniczna postać tego tekstu jest [tj. przed 1.07.2006] i będzie [tj. po tej dacie – M.R.] jedynie kopią tekstu ogłoszonego w papierowej wersji i na tę elektroniczną wersję nie można się powoływać”²¹.

Jednakże równie dobrze można przyjąć, że do ustawy o ogłaszaniu wprowadzono **nową formę ogłaszania** aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W świetle takiej interpretacji, wymieniona ustawa określa wyłącznie *zasady i tryb ogłaszania* tych aktów oraz *zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych* (art. 1). Każdy obligatoryjny sposób publikacji w niej określony jest prawnie ustanowioną formą ogłaszania prawa, do której odsyła Konstytucja (art. 88 ust. 2 i 3 też), i od której ona, oraz sama ustawa o ogłaszaniu, uzależniają wejście w życie zasadniczo większości aktów zawierających generalne i abstrakcyjne normy prawne. Konstytutywnymi cechami uznania, że jakiś akt został ogłoszony w sposób ważny, i że takie ogłoszenie wywołuje skutki prawne, jest wykonanie dwóch rodzajów czynności: samego wydania numeru dziennika urzędowego (lub wydania obwieszczenia) oraz skierowanie jego do rozpowszechniania w drodze prenumeraty, sprzedaży lub powszechnego udostępniania (lub rozplakatowanie obwieszczenia). Cechy takie spełnia wydanie i rozpowszechnienie dziennika urzędowego w postaci zarówno drukowanych egzemplarzy, jak i dokumentu elektronicznego. W świetle takiej interpretacji, wydanie i udostępnienie elektronicznego dziennika wypełnia wszystkie przesłanki uznania go za warunek wejścia w życie odpowiednich aktów normatywnych. „*Między elektronicznym dziennikiem urzędowym a jego tradycyjną postacią można postawić znak równości co do prawnego skutku ogłoszenia*”²².

Problem domniemania **autentyczności** elektronicznego dziennika, równej lub niepełnej wobec dziennika drukowanego (zgodność z oryginałem czy z dziennikiem drukowanym), będzie musiał być wyraźnie rozstrzygnięty w dwóch sytuacjach: gdy z jakichkolwiek powodów wydany i udostępniony zostanie numer jednego z dzienników urzędowych, zwłaszcza zawierający akt normatywny powszechnie obowiązujący, lecz tylko w jednej formie, oraz gdy w jakiegokolwiek sytuacji zostanie ustalone, że występują różnice pomiędzy tekstem zamieszczonym w formie drukowanej oraz elektronicznej. *W pierwszej sytuacji* (wydano w jednej for-

21 M. Butkiewicz, *Internet...*, s. 83.

22 M. Bernarczyk, *Urzędowy falstart informatyczny*, „Rzeczpospolita” z 17.11.2005. Zob. także P. Wąglowski, *Kiedy elektroniczne ogłaszanie aktów prawnych w formie elektronicznej?*, <<http://prawo.vagla.pl/node/5805>> oraz tenże, *Prace nad elektronicznym ogłaszaniem aktów prawnych*, <<http://prawo.vagla.pl/node/5860>>.

mie; udostępniono w jednej formie; jedną formę udostępniono z opóźnieniem) od jej rozstrzygnięcia zależeć będzie, czy dane normy prawne uważane będą za obowiązujące, a więc czy papierowa publikacja z choćby przejściowym pominięciem elektronicznej zostanie uznana za wystarczającą do wejścia w życie aktu normatywnego²³. Natomiast w *drugim przypadku* (błąd w tekście wydany drukiem; błąd w tekście wydany elektronicznie; błąd w wersji udostępnionej elektronicznie w wyniku „włamania na serwer”) może zajść potrzeba sprostowania błędu w jednej tylko z form, a prostują tylko określone organy w ściśle określonym trybie (art. 17-18) i to w formie obwieszczenia podlegającego ogłoszeniu w *tym samym* dzienniku co prostowany akt. Pozostaje pytanie, co w przypadku błędów merytorycznych (por. rozdz. 2.5). Przepisy ustawy o ogłaszaniu w ich obecnym brzmieniu nie określają jak należy postępować w takich sytuacjach²⁴.

Niezależnie od oceny przyczyn i skutków sygnalizowanych kwestii, należy przyznać, że ustawodawca zadbał, by treść dzienników urzędowych w formie elektronicznej była **tożsama** z treścią dzienników urzędowych wydawanych w formie drukowanej (art. 15 ust. 3a zd. 2 w zw. z ust. 5 *in fine*). Nie wprowadzono natomiast obowiązku elektronicznej legislacji – brak obowiązku sporządzania i podpisywania wszelkich wersji projektowanego i rozpatrywanego aktu normatywnego w formie dokumentu elektronicznego, brak też obowiązku ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej czy informatycznych nośników danych (z wyjątkiem ostatecznego dostarczenia celem ogłoszenia). Należy podzielić pogląd²⁵, że nie zmniejszono podatności procesu legislacyjnego na ingerencję od wewnątrz, przez którą nieuprawnione modyfikacje tekstu nadal będą mogły przejść niezauważone, być podpisane, ogłoszone i wejść w życie²⁶.

Niewątpliwie dano natomiast narzędzie do **usprawnienia** procesu ogłaszania. Wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że powszechnie obowiązujące akty normatywne mogą wejść w życie najwcześniej z chwilą rzeczywistego rozpoczęcia rozpowszechniania

23 Wskazuje się czasem, że czas niedziałania serwera (awaria, konserwacja czy aktualizacja) trwa i tak krócej niż czas, w których biblioteki i punkty sprzedaży są zamknięte (nocą, na weekendzie). Zob. W. Okresek, *The E-Recht project – Austria's solution to the authentic electronic publication of Federal Law*, (w:) *The legislative process. Digital legislation: why not and why not now?* (adres internetowy w bibliografii), s. 79.

24 Tym bardziej w zakresie sprostowania błędu w tekście jednolitym, który odwołuje się tylko do tekstu *wydrukowanego*. Ustawowej regulacji doczekało się natomiast, przykładowo, *sprostowanie błędów powstałych podczas migracji książek wieczystych*; zob. art. 18 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o *przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym* (Dz. U. Nr 42, poz. 363).

25 M. Butkiewicz, *Internet...*, s. 83. W obiegu druków w samym Sejmie: M. Bernarczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 415.

26 Por. powszechnie znaną sprawę usunięcia słów „lub czasopisma” z rządowego projektu ustawy, czy też sprawę umieszczania ukrytych luk prawnych w prawie podatkowym (np. *Dziennik Polska-Europa-Świat* nr 25/2006 z 18.05.2006, s. 1 i 10-11).

dziennika urzędowego, niezależnie od daty „na sztywno” umieszczonej przed procesem drukowania jego nakładu²⁷. Przy dostarczaniu już sporządzonych dokumentów elektronicznych zawierających akty, i to w formie przystosowanej do potrzeb wydawniczych, praca organów wydających ma realne *szanse* przyspieszyć czas upływający od uchwalenia i podpisania ustawy (innego aktu) aż do chwili jego ogłoszenia²⁸. „Można mieć uzasadnioną nadzieję, że publikacja dzienników urzędowych w Internecie rozwiąże ostatecznie problem ich niekiedy ograniczonego nakładu, opóźnień w nadsyłaniu i tym podobnych problemów”²⁹.

Na końcu można jeszcze dodać, że polski ustawodawca wprowadził także w formie elektronicznej narzędzia urzeczywistnienia jawności prawa *przyszłego*, tj. jawności projektów aktów normatywnych i prac legislacyjnych, należących do kategorii spraw publicznych. Główną formę realizacji konstytucyjnego prawa *obywateli* do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji) określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o **dostępie do informacji publicznej**³⁰. Zakresem udostępnianych informacji objęte są wszelkie sprawy o charakterze publicznym, w tym zwłaszcza informacje o *projektowaniu* aktów normatywnych (art. 6 ust.1 lit. b). Natomiast informacje o obowiązującym prawie uważa się generalnie za niepodlegające udostępnieniu w trybach przewidzianych w tej ustawie, skoro tryb ich udostępniania regulują przepisy szczególne (art. 1 ust. 2)³¹. Ustawa przewiduje kilka trybów udostępniania informacji, m. in. tworząc urzędowy publikator teleinformatyczny „Biuletyn Informacji Publicznej”, będący *systemem stron* sieci teleinformatycznej (art. 8). Nie ma żadnych przeciwwskazań do zamieszczania elektronicznych dzienników urzędowych na stronach tego Biuletynu³². Natomiast zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o **działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa**³³, udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej podlega sam program prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczący projektów ustaw oraz osobno rozporządzeń (art. 3-4), a także projekty ustaw i rozporządzeń z *chwilą* przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów (art. 6).

27 Por. przypis nr 84 na s. 38.

28 *Gdyby* kiedykolwiek forma elektroniczna miała być wyłącznym sposobem ogłaszania prawa, ustawowe terminy wejścia w życie *nie powinny* jednak ulec skróceniu, a to z tego choćby względu, aby prawo nie zaczęło obowiązywać w „świecie wirtualnym” szybciej niżli „świat realny” o nowym prawie się dowiedział.

29 M. Wojciechowski, *Niektóre...*, s. 76.

30 Dz. U. Nr 112, poz. 1198; z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110.

31 Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21.01.2006 (sygn. akt I OSK 928/05); wyrok NSA z 19.12.2002 (sygn. akt II SA 3301/02) z krytyczną głosą G. Wierczyńskiego („Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa” nr 1-2/2005).

32 Propozycję taką zawiera *Biała Księga Nowego BIP* (autor główny M. Bukowski), Warszawa, marzec 2006 r.; pobrano ze strony <<http://meta.bip.gov.pl/>>.

33 Dz. U. Nr 169, poz. 1414.

Podsumowanie.

Ewolucja technologii ogłaszania prawa

Teoretycy mediów posługują się pojęciem *miękkiego determinizmu*, przez które rozumieją *umożliwienie* wydarzeń, których forma i konsekwencje są skutkiem *innych* czynników niż działająca w danym wypadku technologia informacyjna; nie są to więc skutki nieuchronne samej technologii, lecz jedynie ich wstępny warunek. Na miękki determinizm mediów składa się „*wzajemne oddziaływanie technologii informacji, która coś umożliwia, oraz ludzi, którzy tę możliwość urzeczywistniają*”¹. Jednocześnie żadna technologia, z komunikowaniem włącznie, nie rozwija się w sposób niezakłócony po myśli jej wynalazcy, zawsze może wywołać *niezamierzone konsekwencje*, tj. skutki nieprzewidywalne przed zastosowaniem danego środka, choć to one bywają w dziejach ludzkości najbardziej dalekosiężne. W ewolucji mediów żaden wynalazek nie jest jednak niczym na tyle precedensowym, by nie miał związku z zastanymi sposobami komunikacji. Nowe technologie bywają warunkiem wykorzystania innych wynalazków; odpowiedzią na ich niedoskonałości i braki (*media zaradcze*); powodem ich całkowitego wyparcia, jeśli pozbawiły ich *niszy medialnej*; jak i mogą równolegle funkcjonować z innymi wynalazkami, zaspokajającymi częściowo te same a częściowo różne potrzeby człowieka.

Wszystkie te uwagi odnoszą się w równym stopniu do współczesnej *rewolucji informacyjnej*, wywołanej pojawieniem się komputerów i Internetu. Komputery, we współczesnym znaczeniu tego słowa, pojawiły się jako urządzenia przyspieszające przetwarzanie danych, ale mogły powstać dopiero po wynalezieniu sposobów na wytwarzanie i wykorzystanie prądu elektrycznego, choć sama idea komputerów pojawiła się znacznie wcześniej. Do upowszechnienia się komputerów osobistych potrzebna była miniaturyzacja, większa moc obliczeniowa i pojemność pamięci itd. Do powstania większych sieci teleinformatycznych – łączność kablowa czy inna, ustalenie *protokołów komunikacji* itd. Skutkiem tego jest komputeryzacja w dziś znanym nam wymiarze, gdzie ten sam komputer i Internet posługują się trzema już zastanymi środkami: tekstem (książki i prasa, korespondencja), dźwiękiem (radio, telefon) i obrazem (telewizja; później wideorozmowy) – a mimo wszystko żadnych z wymienionych technologii nie wyparły, jak zresztą one same nie zastąpiły poprzednich (np. telewizja – radia), choć kolejne środki coraz wierniej odpowiadają naturalnym sposobom komunikacji między ludźmi.

1 P. Levinson, *Miękkie ostrze*, Warszawa 2006, s. 24.

„Komputer osobisty i przetwarzanie przezeń tekstu, a także sieć z bezpośrednim i natychmiastowym dostępem do każdego miejsca na świecie i z hipertekstem, mają, jak się wydaje, charakter równie rewolucyjny i przekształcający kulturę i egzystencję człowieka, jak swego czasu alfabet i prasa drukarska, które nadal w istocie taką rolę odgrywają”².

Powróćmy w tym miejscu do obiegu informacji o normach prawa. Autorem tych informacji są same organy wyposażone w kompetencje prawodawcze. Z zasady jawności prawa wynika ich obowiązek przekazania bądź udostępniania komunikatów zawierających w sobie treść tych norm innym podmiotom. Prawodawca jest natomiast decydem co do chwili i sposobów tego ujawnienia. Sposoby, w których nadaje on komunikaty o normach prawnych w sposób zinstytucjonalizowany, pewny czy jednoznaczny, nazywa się ogłaszaniem prawa. Może ono przyjmować różne formy organizacyjne i techniczne, jednakże dopiero prasa drukarska umożliwiła na masową skalę, na duże odległości i długoletnie rozpowszechnianie tekstów aktów normatywnych. Wobec nieustannej działalności prawotwórczej państw pojawiły się wydawnictwa ciągłe, w których na bieżąco publikuje się poszczególne akty. Całokształt spraw związanych z ogłaszaniem stał się przedmiotem regulacji samego prawa, odkąd taka a nie inna publikacja była proklamowana warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych. Stąd też jednymi z pierwszych aktów prawnych w Polsce w 1918-1919 r. po odzyskaniu niepodległości, czy na tle kolejnych międzywojennych konstytucji, czy w 1950 r. wraz z utrwalaniem się ówczesnego ustroju, czy wreszcie w 2000 r. po wydaniu obecnej Konstytucji RP – były właśnie akty o mocy ustawy regulujące węższy lub szerszy obowiązek ogłoszenia aktów normatywnych powszechnie bądź (w mniejszym zakresie) wewnątrznie obowiązujących. Podobnie od samych początków kwestie takie reguluje prawo Wspólnot Europejskich.

Jednak ogłaszanie prawa w formie drukowanego wydawnictwa o charakterze urzędowym w ostatnich latach nie sprawdza się w użytku codziennym, tak w środowiskach związanych z ochroną i pomocą prawną, jak tym bardziej pośród osób, których rola społeczna nie wymaga częstego sięgania do tekstów prawnych. Przyczyną tego jest w szczególności, z punktu widzenia *użytkowników tekstów prawnych* – duża ilość i objętość tekstów, liczne odsłania zewnątrzne, różne poziomy regulacji (ustawowy, podustawowy, lokalny, unijny), problemy z wyszukaniem potrzebnych przepisów, cena prenumeraty urzędowych wydawnictw czy odległość do miejsc powszechnego ich udostępniania; z punktu widzenia *wydawcy urzędowych publikacji oraz samych organów państwa* – wysokie koszty produkcji i dystrybucji, czasochłonne czynności redakcyjne związane z dostosowywaniem otrzymanych orygi-

2 Ibidem, s. 135.

nałów aktów prawnych do wzorów wykorzystywanych w urzędowej publikacji, brak możliwości zapobiegania błędom i konieczność ich późniejszego prostowania, trudności z przechowywaniem ogromnych stosów papieru; a także inne przyczyny. Polska jest tego dobrym, ale bynajmniej nie jedynym przykładem, tendencja taka występuje w wielu (większości?) szybko rozwijających się państwach.

Medium zaradczym na niedostatki i uciążliwości technologii informacyjnych w prawie opartych o prasę drukarską okazały się komputery, później sieci teleinformatyczne, aż w końcu także jeden ich rodzaj, Internet. Różne inicjatywy, tak w wyniku zainteresowania samych organów państw, jak przedsięwzięć prywatnych docelowo w oczekiwaniu zysków, podjęte zostały dla utworzenia rejestrów, a z czasem pełnotekstowych banków informacji prawnej, zawierających wiadomości o aktach normatywnych, orzecznictwie i piśmiennictwie prawniczym, często inne. Bazy informacji prawnej prowadzone są w systemach informatycznych, umożliwiającym nie tylko odczyt z ekranu czy wydruku, lecz interaktywną obsługę: hipertekstowe odsyłacze wewnętrzne i zewnętrzne, podział według jednostek redakcyjnych i systematyzujących, odtwarzanie wersji ujednoliconych, porównywanie wersji historycznych i językowych, wyszukiwanie według zaawansowanych kryteriów bądź indeksów, często kopiowanie do innych aplikacji komputerowych. Teksty ustaw i innych aktów prawnych nie muszą już generować wątpliwości i pytań co do dat obowiązywania danego przepisu, użytych definicji legalnych czy zwrotów niedookreślonych, odesłań do odrębnych przepisów bez wskazania adresów publikacyjnych itp. Większość z tych czynności może wykonać komputer. Zarazem w dobie Internetu funkcje te dostępne są już nie tylko z dowolnego miejsca w domu, w biurze czy w bibliotece, lecz przede wszystkim przestały być zarezerwowane wyłącznie dla uczestników obrotu profesjonalnego i członków urzędniczych kadr. Darmowe internetowe źródła dały podstawy dla rzeczywistego, powszechnego dostępu społeczeństwa do tekstów obowiązujących aktów normatywnych.

Jednak w państwach opartych na rządach prawa, w których liczy się także jego pewność i prawo obywateli do zaufania do tekstów prawnych i stosujących je organów, elektroniczna publikacja prawa często nie jest uważana za wiarygodną. Tekst elektroniczny w zapisach własnego, cudzego czy sieciowego komputera można zawsze zmienić, podmienić bądź usunąć. Ponieważ nie istnieją zabezpieczenia sprzętowe i oprogramowanie, których nie dałoby się *nigdy* przełamać i w związku z tym, przykładowo, zmodyfikować z korzyścią dla siebie tekst ustawy, tak aby oparł się na nim ktoś inny – państwa niechętnie uznawały dotąd jakiegokolwiek teksty elektroniczne zawierające przepisy prawa za wiążące, nawet pomimo tego, że często to

z ich inicjatywy bądź środków stosowna konwersja była dokonywana. Brakowało narzędzi do uwierzytelnienia dokumentów w postaci elektronicznej.

Cyfrowy podpis elektroniczny został stworzony, jako wynalazek technologiczny, celem zagwarantowania innym podmiotom możliwości upewniania się, że posiadany przez nie dokument elektroniczny rzeczywiście został podpisany przez określony podmiot (uwierzytelnianie), a jego treść nie została zmieniona przez inny podmiot (integralność). Dodatkowo, technicznie umożliwia przekazanie dokumentu poprzez dowolne sieci informatyczne z gwarancją, że jego treść nie zostanie przez nikogo postronnego odczytana (poufność). Zadaniem regulacji prawnej jest natomiast zapewnienie skuteczności prawnej dokumentu tak podpisanego (niezaprzeczalność), w tym infrastruktury publicznej do certyfikacji podmiotów składających ten podpis (identyfikacja) oraz stwierdzenia chwili jego złożenia (znakowanie czasem). Rola podpisu elektronicznego na początku upatrywana była głównie w handlu elektronicznym, później także w kontaktach z administracją. Pierwsze ustawowe regulacje w tym przedmiocie na świecie pojawiają od końca lat 1990-tych. W Polsce wprowadzono go 16 sierpnia 2002 r.

Jak można się było tego spodziewać, pojawienie się podpisu elektronicznego wywołało i wywołuje szereg **niezamierzonych konsekwencji**. Takim nieprzewidzianym skutkiem okazało się użycie tego podpisu przez administrację publiczną do uwierzytelniania dokumentów zawierających akty normatywne, tak w obiegu dokumentów pomiędzy samymi decydentami w procesie legislacyjnym, przy oficjalnym podpisywaniu aktu i przesyłaniu go celem publikacji, jak i przy udostępnianiu dzienników urzędowych obywatelom, tak na nośnikach materialnych (CDROM), jak poprzez sieć (Internet).

Najdalej w tym kierunku i za pomocą tego środka poszła **Austria**³, w której od 1 stycznia 2004 r. wszystkie wymienione czynności, począwszy od zatwierdzenia projektu aktu prawnego przez rząd federalny aż po publikację prawa włącznie, odbywają się w drodze elektronicznej za pomocą sieci wewnętrznych (obieg dokumentów) i publicznych (autentyczne ogłoszenie w Internecie), przy wykorzystaniu podpisu elektronicznego do odnotowania każdej zmiany rozpatrywanego aktu oraz do ogłoszenia. Użycie papieru zostało ograniczone wyłącznie do celów archiwalnych.

W świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w **Polsce** podpis elektroniczny w jego bezpiecznej i znaczonej czasem aczkol-

3 Adres internetowy: <<http://www.ris.bka.gv.at>>. Zob. np. D. Liebwald, *The Austrian eLaw Project* (adres internetowy w bibliografii).

wiek niekwalifikowanej wersji będzie używany przy przesyłaniu oryginału aktu prawnego podlegającego ogłoszeniu w formie dokumentu elektronicznego. Ściślej rzecz biorąc, oprócz samej treści aktu, podpisem elektronicznym organu, który podpisał tradycyjnie oryginał aktu na papierze (tj. upoważnionego do wydania aktu), objęte jest także *poświadczenie zgodności* tego aktu w formie elektronicznej z oryginalną formą papierową. Natomiast w zakresie powszechnego udostępniania dzienników urzędowych, lokalnych zbiorów urzędowych, oraz zawartych w nich aktów prawnych, poprzez środki komunikacji elektronicznej i za pomocą informatycznych nośników danych – wymagane metody ich uwierzytelniania określi rozporządzenie ministra właściwego do spraw informatyzacji. Jednym z takich wymogów technicznych może być użycie bezpiecznego podpisu elektronicznego organu wydającego taki dziennik lub urzędu (tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) prowadzącego taki zbiór. Warto zwrócić uwagę na skalę obowiązku użycia podpisu elektronicznego, dotyczącego m. in. organów stanowiących wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

W Polsce przyjęto rozwiązanie, w którym obok (zwłaszcza) Dziennika Ustaw w dotychczasowym jego kształcie wydaje się go i udostępnia także w formie elektronicznej. Choć jak wskazano w pracy, przepisy ustawy nie są jednoznaczne co do charakteru tej nowej formy (*vide* warunek wejścia w życie oraz możliwość prostowania błędów przez każdego, zwłaszcza merytorycznych), osobiście bardziej jestem skłonny uznać formę elektroniczną za równorzędną wersji papierowej, ze wszystkimi związanymi z tym skutkami. Wymaga choćby tego pewność prawa: nie można dawać obywatelom złudzenia, że państwo bierze pełną odpowiedzialność za zawartość udostępnianych elektronicznie aktów normatywnych, jeżeli by w istocie tak nie miało być. Ponadto, zabezpieczenia techniczne skutecznie zapewniają, jeśli nie samą rzeczywistą zgodność „elektronicznego” aktu normatywnego z oryginałem, skoro przy udostępnianiu zawsze istnieje możliwość nieuprawnionej ingerencji kogoś z zewnątrz, to przynajmniej możliwość szybkiego i łatwego dostrzeżenia „błędu”, tj. złamania integralności elektronicznie podpisanego dokumentu.

Ponadto można jeszcze się zastanowić nad **dalszą ewolucją** form ogłaszania prawa, na tle ewolucji wszystkich technologii informacyjnych i mediów (środków komunikacji) wykorzystywanych przez człowieka. Każda z tych technologii ma charakter „miękkiej”, dopiero od danej społeczności zależy czy i kiedy oraz do jakich celów z niej skorzysta. Mimo to niemal każde nowe medium doczeka się burzliwej krytyki, po trochę z powodu przywiązania do starych mediów i obaw przed nieznanym. Żadne środki nie są pozbawione wad i zakłóceń informacyjnych, ale *„zakłócenia nie deformują na ogół mediów w taki sposób, by przekreślić*

ich wartość praktyczną i płynące z nich korzyści dla świata”⁴. Zarazem każde niedoskonałości poprzednich technologii pręcej czy później znajdują swoje środki zaradcze, jak już wyżej wskazano. Jakie to będą nowe media w najbliższej przyszłości – to już dziedzina fantastyki naukowej.

Niewątpliwie obecny obieg informacji o prawie, przy szczególnej roli państwa, nadal będzie się zmieniał. Przytaczając tezy P. Martina, „*istnieje mocne, choć rzadko zauważane sprzężenie pomiędzy sposobami, na które społeczeństwo spostrzega prawo, a technologiami, których używa w stosowaniu i rozpowszechnianiu prawa. Obecny etap zmian w technologiach informacyjnych prawa [chodzi o internetowe systemy informacji prawnej – M.R.], choć zarówno głęboki jak gwałtowny, nie jest na tle jakiegokolwiek rozsądnej skali historycznej wcale nadzwyczajny. Trwałość nie jest cechą charakterystyczną technologii informacyjnych w prawie, pomimo powszechnej odmiennej w tym opinii. Prawo w epoce przed-cyfrowej w sposób powracający odnosiło się do sposobów dostępu i komunikacji w społeczeństwie*”⁵.

Czy jednak wersja elektroniczna tekstu prawnego **wyprze całkowicie arkusz papieru** zadrukowany tą samą treścią? Raczej nie, przynajmniej nie w przewidywalnym najbliższym okresie czasu. „*Zawsze łatwiej jest sięgnąć po kartkę papieru niż włączyć komputer*”⁶. „*Media potrafią przetrwać, jeśli znajdą sobie niszę odpowiadającą jakiemuś podstawowemu procesowi ludzkiego komunikowania się i obsługują ten proces lepiej niż ich konkurenci*”⁷. Zarazem przytaczając inne słowa P. Levinsona, „*choć książki sieciowe trudniej czytać, a autentyczność dokumentów on-line trudniej potwierdzić niż ich papierowych odpowiedników, nie ma powodów, by sytuacja nie miała się kiedyś odwrócić*”⁸.

Użycie nowych technologii w ogłaszaniu prawa zawsze miało i ma znacznie większe skutki niż tylko zakres znajomości prawa. Tak było z wynalezieniem pisma, później druku, teraz komputera i Internetu. Dowodzi się np. że technologie (jakiegokolwiek, nie tylko wykorzystane do ogłaszania) wpływają na ustrój demokratyczny państwa, jego formę. Jednak to jak wykorzystuje się daną technologię, jest już *decyzją polityczną, a nie techniczną*⁹. Stąd prasa drukarska czy proch strzelniczy wynalezione w Chinach nie zrewolucjonizowały tyłu rzeczy,

4 P. Levinson, *Miękkie...*, s. 101.

5 P. W. Martin, *Digital Law: Some Speculations on the Future of Legal Information Technology*, pkt I, na wydruku s. 1-3. Zob. także tegoż, *Pre-digital law: How prior information technologies have shaped access to and the nature of law*; adresy internetowe w bibliografii.

6 P. Levinson, *Miękkie...*, s. 308.

7 Ibidem, s. 294. Zob. też s. 306.

8 Ibidem, s. 310.

9 B. R. Barber, *Which technology for which democracy? Which democracy for which technology?*, “International Journal of Communications Law and Policy”, Issue 6, Winter 2000/2001, s. 3.

co te same rzeczy wykorzystane w Europie¹⁰. Próba zidentyfikowania skutków dla samego prawa, społeczeństwa i ustroju państwa, wywołanych wykorzystaniem nowych „elektronicznych” technologii w systemach informacji prawnej – wymagałaby podjęcia osobnych badań. Można jednak przytoczyć kilka *niektórych hipotez*: technologia cyfrowa może rozluźnić przywiązanie prawa do słów, pojawią się kolory, obrazy, dźwięk i interakcja¹¹; może też zmniejszyć przepaść pomiędzy prawem stanowionym a prawem operatywnym (tj. między „*law in book*” a „*law in action*”)¹²; czy też wykreować nowy rodzaj związku, zależności pomiędzy obywatelami a prawem, który dotychczas był zarezerwowany wyłącznie dla profesjonalistów (prawników)¹³. Moim zdaniem ryzykowne byłoby wiązanie *obecnych* już technologii z przełomem w zastosowaniu tzw. sztucznej inteligencji w prawie. Dodam też osobną hipotezę – uzależnienie człowieka i społeczeństwa od technologii, bez której ludzie nie będą mogli normalnie funkcjonować, kiedy z jakichkolwiek przyczyn (np. brak prądu) komputery przestaną działać.

Celem niniejszej pracy było ukazanie genezy i ewolucji form ogłaszania w Polsce, prowadzących do użycia elektronicznych dzienników urzędowych, ostatecznie w wyniku zmian wprowadzonych ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W pracy próbowano opisać – na poziomie elementarnym i abstrakcyjnym, bez szczególnego związku z polskim obecnym porządkiem prawnym – jawność prawa i główne zagadnienia związane z tradycyjnym oraz elektronicznym sposobem ogłaszania aktów normatywnych. Prześlędzono też zmiany historyczne w Polsce, które doprowadziły najpierw do zakorzenienia się urzędowych wydawnictw drukowanych, a później ich powszechnego wyparcia przez nieurzędowe komputerowe systemy informacji prawnej.

W pracy wykorzystano różne źródła z zakresu ogólnej teorii informacji, cybernetyki i informatyki prawniczej, teorii prawa, a także z zakresu prawa konstytucyjnego. Wykorzystano w tym piśmiennictwo prawnicze z Polski, a także niektóre materiały konferencyjne lub elektroniczne z zagranicy. W zakresie opisu stanu normatywnego w Polsce podzielono go na dwie części, przed 1 lipca 2006 r. oraz po tej dacie, co wiąże się z nałożeniem obowiązku wydawania i udostępniania począwszy od tego dnia określonych dzienników, zbiorów i aktów również w formie elektronicznej, za pomocą elektronicznych środków komunikacji i poprzez

10 P. Levinson, *Miękkie...*, s. 51 i nn.

11 P. W. Martin, *Digital...*, pkt IV B, na wydruku s. 6.

12 Ibidem, pkt IV D.

13 K. Scheidecker, *Using electronic texts in the law profession*, (w:) *The legislative process. Digital legislation: why not and why not now?* (adres internetowy w bibliografii), s. 73.

informatyczne nośniki danych.

W pracy wykorzystano akty normatywne ogłoszone do dnia 18 maja 2006 r. włącznie, wśród których nie było nowych rozporządzeń wykonawczych do ustawy o ogłaszaniu, związanych z informatyzacją również i tych zadań publicznych. Dopiero od przyjętych rozwiązań podstawowych w znacznym stopniu zależeć będzie ostateczna ocena nowej formy usługi publicznej oferowanej przez państwo: wśród prawników, urzędników, przedsiębiorców i innych obywateli.

Bibliografia

- Administration on the Net. An ABC Guide to E-Government in Austria*, Federal Chancellery of Austria, 2004 <<http://europa.eu.int/idabc/servlets/Doc?id=21452>> (PDF) poprzez stronę <<http://europa.eu.int/idabc/en/document/4509>>, dostęp 27.04.2006
- Arnold-Moore Timothy, Clemes Jane, *Connected to the Law: Tasmania Legislation Using EnAct*, "The Journal of Information, Law and Technology" 2000 (1), <http://ww2.wawrick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2000_1/arnold/>, dostęp: 24.11.2005
- Arnold-Moore Tim, *XML and legislation*, "Computerisation of Law Resources" nr 29/2003 <<http://www.worldlii.org/au/other/CompLRes/2003/29.html>>, dostęp: 25.11.2005
- Bagola Holger, *The use of SGML and XML at the Publications Office*, OPOCE <<http://publications.europa.eu/shared/docs/opoce/useofSGMLandXML-WEB-OP.pdf>> poprzez stronę <http://publications.europa.eu/general/suppliers_pl.html>, dostęp: 10.05.2006
- Barber Benjamin R., *Which technology for which democracy? Which democracy for which technology?*, "International Journal of Communications Law and Policy", Issue 6, Winter 2000/2001 <<http://ijclp.org/>>
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003
- Bartoszewicz Michał, *Urzędowa publikacja budżetu*, „Wspólnota” nr 8/2001 z 24.02.2001, s. 45
- Bartoszewicz Michał, *Zdaniem sędziów NSA*, „Wspólnota” nr 20/2001 z 19.05.2001, s. 45
- Bernarczyk Michał, Jabłoński Mariusz, Wygoda Krzysztof, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005
- Bernarczyk Michał, *Urzędowy falstart informatyczny*, „Rzeczpospolita” nr 268 z 17.11.2005
- Biagioli C. (i inni), *An XML Editor for Legislative Drafting*, przedstawione na 15th Annual International Conference on Legal Knowledge and Information Systems, Londyn, Wielka Brytania, 16.12.2002, <<http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/eGov2002/Biagioli.pdf>> poprzez stronę konferencji: <<http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/eGov2002/egov2002.html>>, dostęp: 03.03.2006
- Biała Księga Nowego BIP*, autor główny Michał Bukowski (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Informatyzacji), Warszawa 2006 <http://meta.bip.gov.pl/biala_ksiega_nowego_bip.pdf> poprzez stronę <<http://meta.bip.gov.pl/>>, dostęp: 30.03.2006
- Boer Alexander, Hoekstra Rinke, Winkels Radboud, *META Lex: Legislation in XML*, (w:) Trevor Bench-Capon i inni (red.), *Legal Knowledge and Information Systems: JURIX 2002: The Fifteenth Annual Conference*, IOS Press 2002, <<http://www.jurix.nl/pdf/j02-01.pdf>> poprzez stronę <http://www.jurix.nl/index.php?option=com_proceedings&Itemid=30&catid=102>, dostęp: 13.10.2005
- Bolioli Andrea, Dini Luca, Mercatali Pietro, Romano Francesco, *For the Automated Mark-Up of Italian Legislative Texts in XML*, (w:) Trevor Bench-Capon i inni (red.), *Legal Knowledge and Information Systems: JURIX 2002: The Fifteenth Annual Conference*, IOS Press 2002, <<http://www.jurix.nl/pdf/j02-03.pdf>> poprzez stronę <http://www.jurix.nl/index.php?option=com_proceedings&Itemid=30&catid=92>, dostęp: 13.10.2005
- Bolufer Jean-Paul, *Electronic archiving of the Official Journal*, przedstawione na 2. spotkaniu

- członków *European Forum of Official Gazettes*, Kopenhaga, Dania, 8-9.09.2005, <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/05-09-06%20doc-def%208%20Boluf%20I.pdf>> poprzez stronę <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act12.htm>>, dostęp: 22.11.2005
- Boluf Jean-Paul, *Organisation and roles of official journals*, przedstawione na 1. spotkaniu członków *European Forum of Official Gazettes*, Wiedeń, Austria, 8-9.09.2004, <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act113en.htm>> poprzez stronę <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act11.htm>>, dostęp: 21.11.2005
- Butkiewicz Marcin, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Difin, Warszawa 2006, s.74-82 oraz 82-84
- Ciapała Jerzy, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2(42)/2004, s. 83-92
- van Damme Albert, *Publishing the law: Belgium's choice*, (w:) *The legislative...*, s. 55-60
- Duniewska Zofia, *Wymóg przestrzegania prawa a jego publikacja*, „Edukacja Prawnicza” 1995 r. nr 2 s. 35-37; nr 4 s. 81-84
- van Erp Sjeff, *Access to Public Information: A Fundamental Right* (artykuł wstępny), „Electronic Journal of Comparative Law” Vol. 3.3, December 1999 <<http://www.ejcl.org/33/editor33.html>>, dostęp: 25.11.2005
- Fuller Lon Luvios, *Moralność prawa*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 41-43
- Garlicki Leszek, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziewicza pt. »O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych«*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(49)/2002, s. 69-74
- di Giorgi R.M., Nannucci R., *A legal hypertext system*, (w:) J.A.P.J. Breuker i inni (red.), *Legal Knowledge Based Systems: Information Technology and Law*, Koninklijke Vermande, Lelystad 1992, <<http://www.jurix.nl/pdf/j92-20.pdf>> poprzez stronę <http://www.jurix.nl/index.php?option=com_proceedings&Itemid=30&catid=92>, dostęp: 13.10.2005
- Górzyńska Teresa, *Kilka słów o prawie do informacji i zasadzie jawności*, s. 115 i nn. (w:) *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999
- Górzyńska Teresa, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 1999
- Grabowska A., *Ryzykowne zaufanie do interpretacji ministra*, „Rzeczpospolita” z 5.01.2006 nr 4 (7298) s. C2
- Gränström Claes, *Spoleczny dostęp do informacji archiwalnej*, „Archeion” t. CI, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Warszawa 2000
- Gwiżdż Andrzej, *Zagadnienie jawności prawa*, *Studia Prawnicze* nr 1-2/1981, s. 91-98
- Hietanen Aki, *Electronic publication of legislation: methods of authentication of the texts*, przedstawione na 2. spotkaniu członków *European Forum of Official Gazettes*, Kopenhaga, Dania, 8-9.09.2005, <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/05-09-06%20doc-def%206%20Hietanen.pdf>> poprzez stronę <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act12.htm>>, dostęp: 22.11.2005
- Jabłońska-Bonca Jolanta, Zieliński Maciej, *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3/1988
- Jabłońska-Bonca Jolanta, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Uniwersytet Gdański, *Zeszyty Naukowe, Rozprawy i Monografie* nr 101, Gdańsk 1987
- Jakość prawa*, praca zbiorowa, Dom Wydawniczy ABC, 1996

- Jankiewicz Adam, *Aby wszystkim przystępne było, co wszystkich obchodzi... Z dziejów promulgacji prawa w Rzeczypospolitej (słowo wstępne)*, materiały Wystawy TK 500-lecie..., <<http://www.polska.pl/spec/wystawa2005/wstep.htm>>, dostęp: 7.05.2005
- Jaskiernia Jerzy, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999
- Kalinowska Beata, *Wojewodom też się nie podoba*, „Wspólnota” nr 26/2001 z 30.06.2001, s. 46-47
- Kennedy Carol, *The Canada Gazette: A vehicle for Canadians to access and participate in the regulatory process*, (w:) *The legislative...*, s. 21-23
- Kodela László (red.), *Official Journals of the Member States of the European Union*, Magyar Hivatalos Közloönykiadó, Budapest 2004 <<http://www.mhk.hu/official/journals.pdf>> poprzez stronę <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act.htm>>, dostęp: 22.11.2005
- Kolasińska Elżbieta, Rot Henryk, *Podstawy cybernetyki i informatyki prawniczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1983
- Krawiec Stanisław, Malik Paweł, *Systemy informacyjne w zakresie prawa i administracji. Przewodnik metodyczny*, Wyższa Szkoła Administracji w Bytomiu, Bytom 2005
- Kustra Ewa, *Podstawy teorii legislacji*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Skrypty i teksty pomocnicze, Toruń 1982
- Lamentowicz Wojciech, *Destrukcyjność normatywności*, s. 261 i nn. (w:) *Kultura prawna i dysfunkcyjność prawa*, praca zbiorowa, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 1988, tom I
- Levinson Paul, *Miękkie ostrze, czyli historia i przyszłość rewolucji informatycznej*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A., Warszawa 2006
- Liebwald Doris, Schweighofer Erich, *Integrating the Teaching of Process Models in the Law Curricula on the Example of the Austrian E-Law Project*, “The Journal of Information, Law and Technology” 2003 (1) poprzez stronę <http://www2.warwick.ac.uk/fac/-soc/law/elj/jilt/2003_1/liactes/liactes_papers/>, dostęp: 3.05.2006
- Liebwald Doris, *The Austrian eLaw Project*, przedstawione na 15th Annual International Conference on Legal Knowledge and Information Systems, Londyn, Wielka Brytania, 16.12.2002, <<http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/eGov2002/Liebwald.pdf>> poprzez stronę konferencji: <<http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/eGov2002/egov2002.html>>, dostęp: 03.03.2006
- Lorek Zdzisław, *Niekonsekwentne ujednolicenie*, „Wspólnota” nr 4/2001 z 27.01.2001, s. 44-45
- Łętowski Ewa i Janusz, *Prawo w systemie funkcjonowania państwa*, (w:) *Jakość...*
- Łopatka Adam, *Kryteria jakości prawa*, (w:) *Jakość...*
- Martin Peter W., *Digital Law: Some Speculations on the Future of Legal Information Technology*, NCAIR Sponsored Program on the Future of Legal Information Technology, 1995, <<http://www.law.cornell.edu/papers/fut95fnl.htm>> poprzez stronę <<http://www.law.cornell.edu/papers/>>, dostęp: 11.05.2006
- Martin Peter W., *Pre-digital law: How prior information technologies have shaped access to and the nature of law*, przedstawione m. in. na konferencji *Crown copyright in cyberspace*, University of Montreal, Faculty of Law, Centre for Research and Public Law Conference, 12.05.1995, <<http://www.lexum.umontreal.ca/conf/dac/en/martin/-martin.html>> poprzez stronę <<http://www.lexum.umontreal.ca/conf/dac/en/index.html>>, dostęp: 11.05.2006
- Matthijssen Luuk, *A task-based hyperindex for legal databases*, (w:) R.W. van Kralingen i inni (red.), *Legal Knowledge Based Systems: Foundations of legal knowledge systems*, Tilburg University Press, Tilburg 1996, <<http://www.jurix.nl/pdf/j96-06.pdf>>

- poprzez stronę <http://www.jurix.nl/index.php?option=com_proceedings&-Itemid=30&catid=96>, dostęp: 13.10.2005
- McMahon Tom, *Improving Access to the Law in Canada With Digital Media*, "Government Information in Canada (Information gouvernementale au Canada)" No 16 (March 1999) <<http://www.usask.ca/library/gic/16/mcmahon.html>>, dostęp: 25.11.2005
- Mendys Waław, *Dziennik Ustaw w Internecie*, „Rzeczpospolita” nr 78 (5243) z 2.04.1999, s. 16
- Michalska Anna, Wronkowska Sławomira, *Zasady tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1983, rozdz. VII (s. 113 i nn.)
- Moens Marie-Francine, *XML Retrieval Models for Legislation*, (w:) Thomas F. Gordon, *Legal Knowledge and Information Systems: Jurix 2004: The Seventeenth Annual Conference*, IOS Press, Amsterdam 2004, <<http://www.jurix.nl/pdf/j04-02.pdf>> poprzez stronę <http://www.jurix.nl/index.php?option=com_proceedings&-Itemid=30&catid=106>, dostęp: 07.03.2006
- Morawski Lech, *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Dom Organizatora, Toruń 2002
- Mucha Monika, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 98-110
- Nielsen Søren Broberg, Bagola Holger, *Use of XML for the production and distribution of the official gazettes*, przedstawione na 2. spotkaniu członków *European Forum of Official Gazettes*, Kopenhaga, Dania, 8-9.09.2005, <<http://forum.europa.eu.int/-irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/05-09-06%20doc-def%2010%20Nielsen%20I.pdf>> poprzez stronę <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act12.htm>>, dostęp: 22.11.2005
- Ochendowski Eugeniusz, *Zagadnienia publikacji aktów normatywnych*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001
- Odrowąż-Sypniewski Wojciech, *Sprostowanie błędu w druku sejmowym*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” (biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu) nr 3(48)/2002, s. 28-33, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/biul48.pdf>, dostęp: 10.11.2004
- Okresek Wolf, *The E-Recht project – Austria's solution to the authentic electronic publication of Federal Law*, (w:) *The legislative...*, s. 76-80
- Orzechowski Remigiusz, *Publikacja aktów normatywnych i organy publikacyjne w PRL*, „Państwo i Prawo” nr 6/1968, s. 943-955
- Palmirani Monica, Brighi Rafaella, *An XML Approach for Italian Legislation Acts*, przedstawione na 15th *Annual International Conference on Legal Knowledge and Information Systems*, Londyn, Wielka Brytania, 16.12.2002, <<http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/eGov2002/Palmirani.pdf>> poprzez stronę konferencji: <<http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/eGov2002/egov2002.html>>, dostęp: 03.03.2006
- Petzel Jacek, *Informatyka prawnicza. Zagadnienia teorii i praktyki*, LIBER, Warszawa 1999
- Pietruch-Reizes Diana, *Biblioteka i informacja w systemie parlamentarnym Unii Europejskiej i Rady Europy*, Prace Naukowe UŚ nr 2310, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005
- Pietruch-Reizes Diana, *Rozwój środków przekazu informacji o prawie*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1992
- Poulin Daniel, *Open access to law in developing countries*, "First Monday", vol. 9, № 12 (December 2004), <http://firstmonday.org/issues/issue9_12/poulin/index.html>, dostęp: 11.05.2006
- Prawne problemy systemów informatycznych. Materiały konferencji informatyki prawniczej*, Wrocław 1976

- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, wyd. czwarte, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2005,
 <http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/proces_prawotworczy.pdf> poprzez stronę <<http://www.trybunal.gov.pl/>>, dostęp: 30.03.2006
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, 5. wyd., Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002
- Radziewicz Piotr, *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(49)/2002, s. 55-67
- Radziewicz Piotr, *Zasadność nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Zeszyty Prawnicze” (biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu) nr 3/2004, s. 73-76
- Raport o stanie prawa*, oprac. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów; Instytut Organizacji, Zarządzania i doskonalenia kadr, Warszawa 1986
- Reding Viviane, *Opening remarks*, (w:) *The legislative...*, s. 52-54
- Rot Henryk, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” nr 1/1978, s. 48-60
- Rot Henryk, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych (ujęcie komparatystyczne)*, (w:) tenże (red.), *Państwo – Prawo – Społeczeństwo. Zbiór studiów*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1313, Prawo CCVI, Wrocław 1992, s.155-163
- Rot Henryk, *Wstęp do nauk prawnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 57-65
- Rozmaryn Stefan, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” nr 1/1959, s.3-26
- Safjan Marek, *Zdobywanie wiedzy o obowiązującym prawie zaczyna być już sztuką*, „Rzeczpospolita” nr 40 (6420) z 17.02.2003, s. C2
- Schaad Andreas, Spadone Pascal, Weichsel Helmut, *A case study of separation of duty properties in the context of the Austrian »eLaw« process*, 2005,
 <http://www.eurecom.fr/~nsteam/eJustice/WP6/Documents/Public/-eJustice_ACM_SAC_OE_2005.pdf>, dostęp: 27.04.2006
- Scheidecker Katia, *Using electronic texts in the law profession*, (w:) *The legislative...*, s. 72-75
- Sommer Jerzy, *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 72-177
- Stobiecki Eugeniusz, *Praktyka ogłaszania przepisów prawa miejscowego*, „Gospodarka administracja państwowa” nr 12 z 11.06.1988, s. 37-39
- Studnicki Franciszek, *Cybernetyka i prawo*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1969
- Studnicki Franciszek, *Nowe środki udostępniania treści prawa pozytywnego jednostce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1978, Prace Prawnicze nr 81, s. 111-134
- Studnicki Franciszek, *Obecna rola zasady – nie można zastępować się nieznaną prawem*, „Studia Cywilistyczne” 1967 t. X, s. 3 i nn.
- Studnicki Franciszek, *Projekt założeń wstępnych dla budowy zautomatyzowanego systemu informacyjnego FORUM, na użytek Sejmu PRL*, „Studia Cywilistyczne” t. XXVIII s. 89-145
- Studnicki Franciszek, *Przeływ wiadomości o normach prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” CXIX, Prace Prawnicze, Zeszyt 22, Kraków 1965
- Studnicki Franciszek, *Wprowadzenie do informatyki prawniczej. Zautomatyzowane wyszukiwanie informacji prawnej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978
- Studnicki Franciszek, *Znajomość i nieznaną prawa*, „Państwo i Prawo” nr 4/1962, s. 578

i nn.

- Studnicki Franciszek, Fall J., Łachwa A., Stabrawa E., *Odesłania w tekstach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Prawnicze, z. 136, Kraków 1990
- Susskind Richard, *Transforming the Law. Essays on Technology, Justice and the Legal Marketplace*, Oxford University Press, 2000
- Svoboda Werner Robert, *Current state of publication of legislation in the EU Member States*, przedstawione na 2. spotkaniu członków *European Forum of Official Gazettes*, Kopenhaga, Dania, 8-9.09.2005, <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/-prod/html/05-09-06%20doc-def%205%20Svoboda.pdf>> poprzez stronę <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act12.htm>>, dostęp: 22.11.2005
- Svoboda Werner Robert, *Evaluation of part II of the Forum questionnaire: "Publication of legislation and calls for tender"*, przedstawione na 1. spotkaniu członków *European Forum of Official Gazettes*, Wiedeń, Austria, 8-9.09.2004, <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/114en.pdf>> poprzez stronę <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act11.htm>>, dostęp: 22.11.2005
- Szewc Andrzej, *Rola i znaczenie informacji o prawie. Prawo jako przedmiot informacji*, (w:) Andrzej Szewc (red.), *Informacja naukowo-techniczna a prawo*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1984, s. 11-45
- Tafiłowski Piotr, *Nowy żywiol – szlachecki sejm walny (tło historyczne)*, materiały Wystawy TK 500-lecie..., <http://www.polska.pl/spec/wystawa2005/historia/-article.Nowy_zywiol_szlachecki_sejm_walny.id.166164.htm>, dostęp: 7.05.2005
- Taranowicz Ryszard, *Ogłaszanie przepisów prawa miejscowego*, „Gospodarka administracja państwowa” nr 17 z 20.08.1988, s. 41-43
- The legislative process. Digital legislation: why not and why not now?*, sprawozdanie z konferencji z okazji 50. rocznicy powstania Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich, Luksemburg 10.04.2003, <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf-info/data/prod/html/Proceedings%20Lux%2003-04-10-web.pdf>> poprzez stronę <<http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act.htm>>, dostęp: 22.11.2005
- Treadwell Jane, *Free Access to the Law: The Strange Case of New Zealand*, „The Journal of Information, Law and Technology” 2000 (1), <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/-law/elj/jilt/2000_1/austlii/treadwell/>, dostęp: 24.11.2005
- Turska Anna, *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, „Państwo i Prawo” nr 1/1964, s. 20-22
- Turska Anna, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, „Państwo i Prawo” nr 9/1957, s. 307-324
- Uruszczak Waclaw, *Statuty Kazimierza Wielkiego jako źródło prawa polskiego*, <http://www.law.uj.edu.pl/users/khpp/nihil_novi.htm> (z odnośnikami 30-37), materiały Wystawy TK 500-lecie..., dostęp: 30.03.2006
- Wagłowski Piotr, *Kiedy ogłaszanie aktów prawnych w formie elektronicznej*, <<http://prawo.vagla.pl/node/5805>>, dostęp: 03.12.2005
- Wagłowski Piotr, *Powszechna znajomość prawa*, <<http://www.vagla.pl/node/4143>>, dostęp: 3.12.2005; (także w:) tenże, *Prawo...*, s. 30-36
- Wagłowski Piotr, *Prace nad elektronicznym ogłaszaniem aktów prawnych*, opublikowane 17.12.2005, <<http://prawo.vagla.pl/node/5860>>, dostęp: 30.12.2005
- Wagłowski Piotr, *Prawo w sieci. Zarys regulacji i internetu*, Helion, Gliwice 2005
- Weichsel Helmut, *The electronic production and publication of legislative texts in Austria*,

- przedstawione na konferencji *Legislative XML*, Klagenfurt, Austria, 16-18.11.2005, plik PDF poprzez podstronę witryny <<http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/>>, dostęp: 16.11.2005
- Wojciechowski Maciej, *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/2003, s. 65-77
- Wronkowska Sławomira, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo”, nr 10/1976, s. 19-33
- Wronkowska Sławomira, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria Prawo nr 108, Poznań 1982
- Wronkowska Sławomira, *Publikacja aktów normatywnych – Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, (w:) G. Skąpska (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992, s.335-348
- Wronkowska Sławomira, Zieliński Maciej, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004
- Wronkowska Sławomira, Zieliński Maciej i Ziemiński Zygmunt, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974
- Wronkowska Sławomira, Ziemiński Zygmunt, *Zarys teorii prawa*, Ars boni et aequi, Poznań 1997
- Wrońska Ariadna, *Ośrodki informacji europejskiej w Szczecinie. Struktura. Działalność. Współpraca*, s. 109-121 (w:) *Spółczesność informacyjna w perspektywie nowego tysiąclecia. V Krajowe Forum Informacji Naukowej i Technicznej, Zakopane 18-21 października 1999*, wyd. przez Polskie Towarzystwo Informacji Naukowej, Warszawa 2000
- Wróblewski Jerzy, *Informatyka prawnicza – możliwości zastosowania cybernetyki*, „Państwo i Prawo” nr 3-4/1971, s. 639-655
- Wróblewski Jerzy, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1990
- Wróblewski Jerzy, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 325-343 (rozdz. 18. *Informatyka prawnicza a tworzenie prawa*)
- Wróblewski Jerzy (red.), *Wstęp do informatyki prawniczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985
- Wróblewski Jerzy, *Zagadnienie jednolitości i pewności tekstów prawnych*, „Państwo i Prawo” nr 3/1966, s. 539-554
- Wystawa Trybunału Konstytucyjnego p.t. »500-lecie ustanowienia zasady promulgacji prawa w Rzeczypospolitej Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego«*, maj 2005 r., <<http://www.polska.pl/spec/wystawa2005/>>, dostęp: 7.05.2005
- Zieliński Adam, *Pewność prawa*, (w:) *Jakość...*

Akty prawne

w układzie chronologicznym według daty powstania

- Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu *Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”* (Dz. U. Nr 58, poz. 524, z późn. zm.)
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany dnia 25 marca 1957 r. w Rzymie (załącznik Nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)
- Rozporządzenie Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz. Urz. WE 017 z 6.10.1958, s. 385-386, z późn. zm.)
- Decyzja Rady z dnia 15 września 1958 r. w sprawie *utworzenia „Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich”* (Dz. Urz. WE nr 017 z 6.10.1958, s. 390; CELEX 31958D1006(01))
- Konwencja Wiedeńska o *prawie traktatów* z 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319)
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o *umowach międzynarodowych* (Dz. U. Nr 39, poz. 443 oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1824)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o *ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606; Nr 267, poz. 2253; z 2006 r. Nr 73, poz. 501)
- Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 20 lipca 2000 r. w sprawie *organizacji i działania Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich* nr 2000/459/WE, EWWiS, Euratom (Dz. Urz. WE L183 z 22.07.2000, s. 12-15; CELEX 32000D0459)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie *wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych* (Dz. U. Nr 79, poz. 891)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2000 r. w sprawie *określenia wzoru graficznego pierwszej i ostatniej strony dzienników urzędowych* (Dz. U. Nr 120, poz. 1289)
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie *publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji* (Dz. Urz. WE L 145 z 31.05.2001, s. 43-48; CELEX 32001R1049)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198; z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110)
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o *podpisie elektronicznym* (Dz. U. Nr 130, poz. 1450; z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2003 r. Nr 124, poz. 1152; Nr 217, poz. 2125; z 2004 r. Nr 96, poz. 959; z 2005 r. Nr 64, poz. 565)
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o *świadczeniu usług drogą elektroniczną* (Dz. U. Nr 144, poz. 1204; z 2004 r. Nr 96, poz. 959; Nr 173, poz. 1808)
- Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie *ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego* (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90-96)

- Akt dotyczący warunków przystąpienia (...) Rzeczypospolitej Polskiej (...) oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, dołączonego do Traktatu o przystąpieniu do UE (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864; Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003)*
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2004 r. (sygn. akt II SA 3301/02) z krytyczną glosą G. Wierczyńskiego („Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa” nr 1-2/2005)
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu RP z 24.06.2004 w sprawie *problemu dostępności do aktów prawnych oraz sposobu ich ogłaszania i publikowania*, pismo nr 36514, sygn. RPO-476337-I/04/RP. Na stronie <<http://www.brpo.gov.pl/-index.php?poz=30&id=891544&p=5>> wraz ze skrótem odpowiedzi z 30.08.2004, dostęp: listopad 2004
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o *informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. Nr 64, poz. 565; z 2006 r. Nr 12, poz. 65 oraz Nr 73, poz. 501)
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o *działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. Nr 169, poz. 1414)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie *minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych* (Dz. U. Nr 212, poz. 1766)
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie *ustanowienia roku 2006 Rokiem Jana Łaskiego, Prymasa Polski, Kanclerza Wielkiego Koronnego (1456–1531)* (M. P. Nr 83, poz. 1166)
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21.01.2006 (sygn. akt I OSK 928/05)