



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 24 czerwca 2004 r.

36514

RPO-476337-I/04/RP

Pan  
dr Józef Oleksy  
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

Obywatele podnoszą ostatnio coraz częściej w skargach kierowanych do mnie problem dostępności do aktów prawnych i sposobu ich ogłaszania i publikowania. Stosownie do dyspozycji art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1), dodając, iż zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa,

Skarżący się (w tym również osoby na co dzień i w związku z wykonywanym zawodem korzystający z tekstów prawnych) podnoszą, że przy obecnej inflacji prawa i obserwowanej wręcz co roku powodzi nowych przepisów, nie jest możliwe - nawet dla profesjonalistów - właściwe posługiwanie się wyłącznie oficjalnymi publikatorami, takimi jak np. Dziennik Ustaw RP czy też „Monitor Polski”. Niezbędnym staje się wówczas używanie w pracy specjalistycznych prawniczych programów komputerowych, które są przygotowywane i sprzedawane przez wyspecjalizowane w tym obszarze firmy. Zaletą tych programów jest łatwość dostępu do najróżniejszych tekstów prawnych, możliwość szybkiego wyszukiwania potrzebnych przepisów, a co najważniejsze w świetle sygnalizowanej powyżej częstej zmiany przepisów i inflacji prawa - jednolite teksty i brak konieczności kompilowania pełnego tekstu danej ustawy z kilku, kilkunastu, bądź nawet kilkudziesięciu aktów nowelizujących. Są jednak również i wady tych programów. Niewątpliwie, jedną z nich jest cena tych programów (kilka tysięcy złotych za jedną licencję), a biorąc pod uwagę fakt, iż masowo korzystają z nich nie tylko prywatne firmy

czy kancelarie adwokackie, ale głównie urzędy państwowe (również Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), to ogólny koszt dostępu do nich zaczyna stanowić poważną pozycję w wydatkach budżetowych tych instytucji. Poważniejszą jednak sprawą jest jednak fakt, iż firmy przygotowujące owo specjalistyczne prawnicze oprogramowanie nie dają pewności ani gwarancji, że odzwierciedla ono rzeczywisty stan prawny. Programy te, stosownie do treści umów zawieranych z osobami wykupującymi licencję na ich używanie, mają charakter wyłącznie informacyjny, a ich twórca nie może zapewnić, że treść jest identyczna z treścią aktu prawnego, ogłoszonego w którymś z dzienników promulgacyjnych Rzeczypospolitej. W praktyce często zdarza się rzeczywiście, iż w programach tych brakuje w tekstach przecinków, kropek, liter, słów czy wręcz całych ustępów przepisów, co może mieć kapitalne znaczenie dla całości brzmienia przepisu, i co może diametralnie zmienić sytuację obywatela, którego urzędnik - nawet w dobrej wierze - sprawę rozpatruje. Wnoszący do mnie skargi obywatele konstatują więc, iż brak jest w polskim systemie prawnym oficjalnego, państwowego programu komputerowego, który zapewniałby szybki, łatwy i funkcjonalny dostęp do prawa, a który miałby charakter promulgacyjny. Tylko z tego programu powinny wówczas korzystać zarówno organy władzy państwowej, jak i inne podmioty, np. osoby reprezentujący zawody zaufania publicznego jak adwokaci czy radcowie prawni.

W pełni podzielam tę argumentację. Pełniąc obowiązki Rzecznika, każdego roku prezentując przed parlamentem informację RPO nt. stanu przestrzegania praw człowieka i obywatela zwracam uwagę, że podstawowym prawem każdego obywatela jest prawo do dobrego państwa. A dobre państwo to takie, które jednoczy prawo do dobrej legislacji, kompetentnej i przyjaznej obywatelowi administracji oraz niezależnego i niezawisłego, sprawnego sądownictwa. Proces stanowienia prawa wymaga zdecydowanej reformy. Tworzone w nadmiarze i pośpiechu akty

prawne są pełne różnych uchybień, powodujących trudności w ich stosowaniu. Inflacja przepisów wpływa na dezorganizację życia publicznego, ponieważ obywatele i inne podmioty nie są w stanie przestrzegać norm, z którymi - z uwagi na ich wielość - w praktyce nie mają szans nawet się zapoznać. Powyższa sytuacja urasta do problemu ogólnospołecznego, wymagającego pilnego rozwiązania. Myślę, że jednym z elementów poprawy tej sytuacji mogłaby być zmiana treści ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000 r., nr 62, poz. 718). Mając na uwadze jej obecne przepisy, w świetle których (art. 8) dziennikami urzędowymi są: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski B", dzienniki urzędowe ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe, należałoby wprowadzić odpowiedni zwrot lub ustęp umożliwiający organowi ustawodawczemu publikację aktów prawnych w formie elektronicznej, poprzez

kompleksowo opracowany przez Kancelarię Sejmu we współpracy z Kancelarią Senatu, Kancelarią Prezydenta, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnymi ministerstwami, program komputerowy. Widzę dużą potrzebą szybkiej nowelizacji ww. ustawy i rozpoczęcia prac technicznych nad tym projektem.

Byłbym głęboko wdzięczny gdyby Pan Marszałek zainteresował się bliżej tą sprawą, która w moim przekonaniu jest niezwykle ważna zarówno dla przeciętnych obywateli, zagubionych w gąszczu przepisów, jak i prawników stosujących prawo na co dzień. Choć jako Rzecznik Praw Obywatelskich nie uczestniczę w zinstytucjonalizowany sposób w procesie legislacyjnym, jednak czuję się w tym wypadku upoważniony do zwrócenia uwagi na konkretne kwestie, które - moim zdaniem - są ważne z punktu widzenia gwarancji ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Firmowany powagą państwa system komputerowy z tekstami ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych miałby duże znaczenie w kontekście promowania dostępu obywateli do prawa, a także podtrzymywania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającego z zapisanej demokratycznego Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 oraz art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o zbadanie podniesionej sprawy, oraz poinformowanie mnie, czy widzi Pan możliwość w najbliższym czasie zmiany wskazanej ustawy, jak i opracowania programu komputerowego lub też stworzenia specjalnej strony internetowej dostępnej dla obywateli.

Z wyrazami szacunku

/-/