



## **Opinia Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej**

w sprawie

### **projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych**

Proces „elektronizacji prawa” w pełni wpisuje się w strategię informatyzacji Państwa. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że stanowi jej fundament. Jeżeli bowiem mówimy np. o e-administracji, czy też o e-usługach, to musimy pamiętać o tym, że administracja publiczna (w tym samorzady) w demokratycznym państwie działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Stąd też tak duże znaczenie ma zapewnienie przez Państwo powszechnego, bezpłatnego, łatwego dostępu do treści obowiązującego prawa, co właśnie jest celem szeroko rozumianej „elektronizacji prawa”.

W odniesieniu do samorządu „elektronizacja prawa” obejmuje w szczególności takie zagadnienia jak:

- 1) sporządzanie projektów aktów prawnych i ich uzgadnianie w ramach procesu legislacyjnego (w przypadku samorządów mamy do czynienia z „samorządowym procesem legislacyjnym”(SPL), uwzględniającym specyfikę samorządów – na SPL składają się m.in. uzgodnienia wewnątrz urzędowe, opiniowanie przez komisje, zarząd, uzgodnienia z samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, ale też i konsultacje publiczne);
- 2) podpisywanie aktów (elektronicznie) – w tym podpisywanie np. „porozumień międzygminnych”, co wymaga zastosowania stosownych rozwiązań informatycznych i prawnych;
- 3) przekazywanie aktów prawa miejscowego do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (również drogą elektroniczną) – warunkiem wejście w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie;
- 4) prowadzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego – obowiązek ustawowy;
- 5) wydawanie wojewódzkiego dziennika urzędowego –chodzi tu zarówno o szybkość publikacji aktów w dzienniku, ale też o możliwość np. pobierania z dziennika aktów do prowadzonego „zbioru aktów prawa miejscowego).

W tym kontekście, zasadniczym celem i kierunkiem działań powinno być wdrażanie takich rozwiązań, które będą pozwalały na uzyskiwanie coraz większej efektywności i jakości procesu legislacyjnego i tworzonego prawa, jak również zapewniających coraz wyższy poziom dostępności do obowiązującej treści przepisów. Winno się to odbywać poprzez ustanawianie stosownych „standardów informatycznych” w powyższym zakresie – coraz wyższych, w miarę dokonującego się postępu technologicznego i już uzyskanych efektów.

Po dokonaniu analizy treści Projektu rozporządzenia, należy stwierdzić, że z punktu widzenia zarówno deklarowanych celów informatyzacji Państwa, celów „elektronizacji prawa” jak również celów wyrazowych w delegacji ustawowej, analizowany projekt rozporządzenia celów tych nie tylko nie wypełnia, ale nawet może mieć hamujący wpływ na możliwość uzyskania dalszego postępu w zakresie „elektronizacji”.

Powyższa opinia wynika m.in. z następujących czynników:

- 1) **zbyt duża ogólnikowość i niejednoznaczność przepisów** – być może to właśnie było zamiarem twórców projektu, tym niemniej należy zważyć na fakt, że jest to rozporządzenie w sprawie „szczegółowych warunków technicznych”, a te de facto nie zostały określone (o czym będzie w dalszej części analizy); co do zasady, „warunki techniczne” winny być określone w sposób jasny, czytelny, tak aby nie było wątpliwości w jaki sposób należy je spełnić;
- 2) **potraktowanie materii w sposób bardzo wycinkowy i wybiórczy** – w efekcie pominięto całkowicie szereg istotnych kwestii, właśnie o charakterze „technicznym”, co w efekcie sprawia, że po stanowiące prawo jest ono nie kompletne;
- 3) **przyjęty kierunek regulacji zawarty w Projekcie rozporządzenia** nie realizuje w pełni deklarowanych ustawowo „celów informatyzacji państwa” takich jak:
  - zachowanie jednolitości standardu dokumentów elektronicznych,
  - zapewnienie możliwości przetwarzania aktów na potrzeby wydawania dziennika urzędowego,
  - konieczność zapewnienia powszechnej dostępności dzienników urzędowych oraz zbiorów aktów prawa miejscowego.

Zważywszy na powyższe Związek Gmin Wiejskich RP wnosi o uwzględnienie w projekcie rozporządzenia następujących postulatów i opinii:

1. Samorządy są żywotnie zainteresowane tym, aby wojewódzkie dzienniki urzędowe były ogłaszane **obowiązkowo** w formacie XML – tak jak to dopuszcza Projekt w § 6 ust. 1.

Uzasadnienie:

Zasadność ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów w formacie XML wynika przede wszystkim z tego, że dotyczy to w zdecydowanej mierze tzw. „aktów prawa miejscowego”. Równocześnie JST są zobowiązane (ustawowo) do prowadzenia w postaci elektronicznej „zbioru aktów prawa miejscowego”.

Rozwiązaniem najbardziej efektywnym i oczekiwanym przez JST byłoby stworzenie możliwości pobierania (najlepiej automatycznie) plików XML aktów prawa miejscowego ogłaszanych w dzienniku urzędowym. W efekcie, kolejne zmiany aktu, mogłyby być dokonywane w oparciu o teksty faktycznie ogłoszone. Szczególne znaczenie ma to wobec nałożonego na JST ustawowego obowiązku sporządzania i ogłaszania tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego. Jedynie bowiem w sytuacji gdy JST będą miały dostęp do ogłoszonego aktu w formacie XML, będzie możliwe efektywne korzystanie z narzędzi informatycznych pozwalających na automatyczne generowanie obwieszczeń z tekstami jednolitymi (narzędzia te wymagają dla swojego działania plików w formacie XML).

Równocześnie należy zaznaczyć, że w chwili obecnej, wszystkie samorządy przekazują akty do ogłoszenia właśnie w postaci tekstów strukturalnych w formacie XML. Skoro tak, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Wojewodowie zapewnili w wydawanych przez siebie dziennikach ich ogłaszanie również w formacie XML (a nie w PDF jak dotychczas, jako że pliki PDF są dla JST w praktyce bezużyteczne – nie nadają się bowiem do automatycznego przetwarzania).

2. W odniesieniu do wojewódzkich dzienników urzędowych należy wprowadzić obowiązek udostępniania stosownych usług sieciowych, pozwalających na powszechne, bezpłatne pobieranie zawartości dziennika, a w szczególności aktów ogłaszanych w formacie xml.

Uzasadnienie:

Powyższe ma bezpośredni związek z udostępnianiem przez JST „elektronicznych zbiorów aktów prawa miejscowego”, o czym była mowa wyżej. Dzięki tzw. „usługom sieciowym” systemy JST używane do prowadzenia „zbioru aktów prawa miejscowego” mogłyby automatycznie pobierać z wojewódzkiego dziennika zarówno pliki XML ogłoszonych aktów, jak i inne dane (np. data ogłoszenia, nazwa dziennika, rok, numer pozycji), do dalszego wykorzystania.

Równocześnie należy wskazać, że serwisy, o których mowa wyżej, mogłyby być wykorzystywane także przez wszystkie inne podmioty zainteresowane dostępem do prawa ogłaszanego w wojewódzkich dziennikach urzędowych – w postaci plików XML, co pozwalałoby im m.in. na dalsze przetwarzanie w dowolnych celach. Tym samym spełnione zostałyby wymogi dotyczące re-use (ponownego wykorzystania informacji publicznej).

3. Wnosimy o wprowadzenie stosownych zmian w redakcji treści § 6 ust. 2 usuwające wątpliwości opisane poniżej:
  - a) Redakcja przepisu nie jest precyzyjna. W szczególności nie wynika z niej, aby w odniesieniu do „zbioru aktów”, autentyczność i integralność kwalifikowanym podpisem elektronicznym mogła gwarantować inna osoba aniżeli „organ”.
  - b) Nie jest jasne o który organ tu chodzi: czy o „organ który wydał akt” umieszczony w zbiorze, czy o organ „wydający zbiór aktów prawa miejscowego” – w takim przypadku będzie to raczej wójt / burmistrz / starosta.
4. Wnosimy o określenie w rozporządzeniu szczegółowych warunków technicznych jakie winny być spełnione dla uznania, że autentyczność i integralność zbiorów aktów prawa miejscowego, o czym mowa w § 6 ust. 2, została zachowana (powinny to być warunki minimalne). Brak jasno sprecyzowanych wymogów w tym zakresie, w praktyce spowoduje, że samorządy będą miały bardzo poważne problemy z prawidłową realizacją zamawiania i wdrażania systemów informatycznych przeznaczonych do prowadzenia tych zbiorów. Dla uniknięcia powyższego, obowiązujący w tym zakresie standard (jako minimalne wymagania), winien zostać określony w rozporządzeniu.

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Marek Olszewski*

Poznań, dnia 10.04.2017 roku