

## PROPOZYCJE ZMIAN

### w ustawie o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne oraz w innych regulacjach mających wpływ na informatyzację jednostek samorządu terytorialnego

#### Spis treści

Wprowadzenie .....	1
Zagadnienia Generalne .....	3
Zagadnienia Szczegółowe.....	6
Regulacja ułatwiająca re-używalność systemów i usług .....	111
Propozycje zmian w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz aktach wykonawczy.....	155

#### Wprowadzenie

Ustawa z dnia 17 lutego 2015 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (dalej: „**Ustawa o informatyzacji**”) obowiązuje już ok. 15 lat. Rozwój e-administracji stale postępuje. Ma to swoje odzwierciedlenie w ewolucji treści ustawy o informatyzacji, która podlega ciągłym zmianom. Zmienia się otoczenie prawne innych ustaw oraz organizacyjne administracji publicznej. Od czasu powstania ustawy o informatyzacji, w polskim porządku prawnym obowiązują regulacje, które są ściśle związane z materią omawianej ustawy, do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UEL257 z dnia sierpnia 2014, str.73),
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 z dnia 2 października 2018 r. w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów, a także zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012.
- ustawę z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej w szczególności w części poświęconej Krajowemu Schematowi Identyfikacji Elektronicznej,
- ustawę z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych w szczególności w części poświęconej Rejestrowi Dowodów Osobistych oraz zagadnienia związane ze stosowaniem warstwy elektronicznej dowodu osobistego,
- ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych,
- rozporządzenie ogólne o ochronie danych osobowych/ustawa o ochronie danych osobowych (w zakresie doprecyzowującym/ograniczającym RODO),
- ustawę z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

Dodatkowo należy wskazać na akty prawne o charakterze procesowym regulujące postępowanie administracyjne, podatkowe itp.

W ocenie Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza (dalej „**Unia Metropolii Polskich**” lub „**UMP**”), pojawienie się nowych regulacji oddziałujących z ustawą o informatyzacji (czasem skutkujących uszczupleniem zakresu regulacji tej ustawy) wskazuje na konieczność ponownego przeanalizowania i ocenę charakteru ustawy o informatyzacji pod kątem stawianych przed nią celów. Okres 15-letniego obowiązywania ustawy o informatyzacji jest okresem pozwalającym na dokonanie kompleksowej oceny wskazanego aktu, wyciągnięcia wniosków, wskazania propozycji zmian uwzględniających aktualnie obowiązujące oraz przyszłe otoczenie prawne, a także aktualny i przyszły stan rozwoju ITC obejmujący kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Myśląc o kształcie polskich regulacji z zakresu e-administracji, nie można pomijać najnowszych trendów na szczeblu europejskim. Należy wspomnieć m.in. o aktach regulujących ponowne wykorzystanie informacji publicznej - obecnie obowiązujących oraz projektowanych (np. Data Government Act, Digital Single Act, Digital Market Act) oraz o aktach prawnych będących pochodną strategii UE np. Europejskiej Strategii Danych<sup>1</sup> czy Europy na miarę ery cyfrowej np. nowa inicjatywa regulacji wykorzystania sztucznej inteligencji (także w sektorze publicznym).

W dokumencie „Cyfrowa dekada Europy: cele cyfrowe na 2030 r.” Komisja Europejska, przewiduje, że do 2030 r. najważniejsze usługi publiczne będą dostępne w 100 % elektronicznie. Podobnie powinien zostać zapewniony, w pełni elektroniczny, dostęp do dokumentacji medycznej. Przewiduje się, że w 2030 r. ok. 80% obywateli będzie korzystać z cyfrowego dowodu tożsamości. Analiza postępu państw członkowskich, dot. wdrożenia Cyfrowej Agendy Europy<sup>2</sup> wskazuje, iż do 2020 r. nastąpił wzrost dostępności cyfrowej, w tym cyfrowych usług publicznych. Polska nadal w tym zakresie ma duży dystans do nadrobienia.<sup>3</sup> Prowadzi to do wniosku, iż planowane regulacje muszą jeszcze skuteczniej wspierać rozwój e-administracji.

W naszej ocenie, osiągnięcie ambitnych celów Cyfrowej Dekady Europy w polskich warunkach, nie jest możliwe bez zwiększenia efektywności współpracy jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej m.in. dlatego, że duża liczba procesów biznesowych w sektorze administracji publicznej przebiega horyzontalnie, łącząc w ich obsłudze jednostki sektora rządowego i samorządowego. Jednocześnie ramy współpracy oraz regulacji powinny uwzględniać fakt dot. dużej różnicy potrzeb i potencjałów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Nie wynika to z chęci dyskryminowania jakichkolwiek jednostek samorządu terytorialnego, lecz z potrzeby racjonalnego wykorzystania środków publicznych, odpowiedniego dostosowania planowanych rozwiązań do specyfiki zadań realizowanych przez JST, osiągnięcia odpowiedniej skali uzasadniającej inwestycje, a także konieczności wykorzystania dobrze już funkcjonujących rozwiązań, działających w poszczególnych jednostkach administracji samorządowej i rządowej. Przy planowaniu rozwiązań wykorzystujących ICT dla realizacji zadań gminnych i mających usprawnić ich obsługę, nie wolno zapominać o podstawowych prerogatywach samorządu gminnego, mówiących o chronionej prawnie samodzielności gmin i klauzuli generalnej, dotyczącej zadań należących do gmin, pozwalających na realizowanie własnych zadań w sposób, który dana gmina uzna za najwłaściwszy.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, a także skalę koniecznych zmian i ich oddziaływanie na funkcjonowanie JST, Unia Metropolii przedstawia propozycje zmian ustawy o informatyzacji, wskazując obszary wymagające podjęcia debaty publicznej w celu ich rozważenia bez konieczności pracowania pod presją czasu. Merytoryczna dyskusja dot. kształtu regulacji powinna się również odbyć w ramach KWRiST, ustawowego gremium powołanego do współpracy administracji rządowej z administracją samorządową, w szczególności na forum Zespołu ds. Społeczeństwa Informacyjnego.

---

<sup>1</sup> Np. planowane powołanie Wspólnej europejskiej przestrzeni danych dla administracji publicznej (ang. *Common European data spaces for public administration*).

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejska Agenda Cyfrowa, COM (2010) 245 final. (zwana dalej: Europejska Agenda Cyfrowa). Europejska Agenda Cyfrowa stanowiła działania realizacyjne Strategii EUROPA 2020 r.

<sup>3</sup> Digital Economy and Society Index (DESI) 2020: Digital public services.

## Zagadnienia generalne

- 1) Ustawa o informatyzacji powinna nadal posiadać charakter ustawy „konstrukcyjnej” dla ogólnokrajowego kierunku rozwoju e-administracji. Nacisk na tworzenie rozwiązań teleinformatycznych, który przyświecał ustawie w pierwotnym kształcie traci na znaczeniu z uwagi na powszechne już stosowanie rozwiązań ITC, których stosowanie wymagane jest w nowych aktach prawnych lub jest identyfikowane jako niezbędne przez same jednostki administracji publicznej.

Największym wyzwaniem jest wprowadzenie elektronicznych procedur wewnętrznych w całej administracji, szczególnie w administracji samorządowej, której złożoność i chroniona prawnie samodzielność w realizacji zadań własnych, stawia w tym zakresie duże wyzwania przed projektodawcami legislacji. Ilustracją ww. specyfiki jednostek administracyjnych jest badanie GUS za 2019 r., wg którego ok. 71,3% spośród jednostek administracji rządowej deklarowało korzystanie z systemu EZD jako systemu podstawowego, natomiast w jednostkach samorządu terytorialnego: w przypadku urzędów gmin i powiatów jest to wskaźnik na poziomie 26,5%-28,2%, a do 40% w przypadku urzędów marszałkowskich.<sup>4</sup>

Z punktu widzenia UMP (podzielanego przez wiele miast na prawach powiatu) pomimo wskazanego zapotrzebowania na „systemy EZD”, większe znaczenie od wyposażania w systemy i inne produkty ITC (oczywiście przydatne dla łatwej wymiany informacji w całej administracji) ma zapewnienie interoperacyjności używanych w administracji rozwiązań ICT, systemów i rejestrów. Należy podkreślić że, o ile w przypadku niewielkich jednostek o relatywnie mniejszych zasobach technicznych i kadrowych, projekty mające na celu integrację rozwiązań teleinformatycznych na poziomie ponadlokalnym (dostarczane z poziomu centralnego czy regionalnego jako gotowej usługi) mogą mieć swoje uzasadnienie organizacyjne i funkcjonalne, to jednak w przypadku średnich i dużych miast - podstawowym kierunkiem powinno być zapewnienie interoperacyjności rozwiązań.

W miastach należących do UMP, tylko w pięciu z dwunastu posiada wyspecjalizowane Centra Usług Wspólnych dedykowane usługom wspieranym przez ICT. W pozostałych miastach zajmują się tym poszczególne struktury posiadanych CUW (10 z 12 miast posiada CUW) lub rozbudowane jednostki organizacyjne urzędu miasta. Te miasta posiadają niewątpliwie odpowiedni potencjał, zapewniający budowanie i utrzymywanie odpowiedniego standardu świadczonych usług.

Problemy z interoperacyjnością w sektorze administracji publicznej, wynikają z braku dostatecznego nadzoru nad realizowanymi zadaniami, ale z uwagi na horyzontalną specyfikę procesów biznesowych w administracji – mogą wynikać również z barku standardów metadanych i podstawowych procesów biznesowych dla całej administracji publicznej.

- 2) W ślad za tworzeniem i rozwojem e-usług, w szczególności na poziomie styku usług centralnych i lokalnych **należy zadbać o odpowiednie dostosowanie całego procesu do załatwiania sprawy w sposób elektroniczny**. Jest to szczególnie istotne z uwagi na zdolności organizacyjne jednostek do obsługi zgłoszeń elektronicznych oraz zachowania kontroli nad tym procesem przez podmioty, które na gruncie prawa administracyjnego odpowiadają za dane oraz ostateczne zakończenie sprawy (zrealizowanie usługi). **Dużym utrudnieniem w tworzeniu tego rodzaju rozwiązań jest konieczność integracji systemów funkcjonujących w publicznych sieciach internetowych oraz takich, do których dostęp jest możliwy za pomocą sieci dedykowanych bez możliwości integracji z pozostałymi systemami**.
- 3) Z uwagi na strategiczne znaczenie rozwiązań teleinformatycznych dla życia mieszkańców i funkcjonowania całego państwa, ustawa o informatyzacji powinna zaproponować wystarczająco skuteczne umocowanie prawne i formalne dla podmiotu, który byłby odpowiedzialny za zarządzanie cyfryzacją na poziomie całego kraju. Podmiot ten nie musi być odpowiedzialny za dostarczanie konkretnych rozwiązań prawno-informatycznych, lecz za również istotną kwestię - tworzenie standardów oraz egzekwowanie ich przestrzegania we wszystkich podmiotach sektora publicznego (tak w administracji rządowej jak i samorządowej).

---

<sup>4</sup> Wykres 22. Raport GUS: Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.

Obecny stan, w którym poszczególne rządowe struktury sektorowe lub branżowe działają *de facto* autonomicznie i samodzielnie rozwiązują problemy w obszarze cyfryzacji (dotyczące wyłącznie ich własnych zadań, nie poddając się centralnemu zarządzaniu) powoduje, że na poziomie jednostek samorządu terytorialnego powstaje konieczność budowania i utrzymywania szeregu różnych „branżowych” rozwiązań teleinformatycznych, o różnym poziomie dojrzałości i logice biznesowej. Podmiot centralny byłby również odpowiedzialny za dostarczanie narzędzi dla badania interoperacyjności oraz wspieranie podmiotów publicznych w realizacji tego wymogu. Mógłby również systemowo rozwiązać kwestię niezbędnych (z uwagi na dynamikę zmian technologicznych w ICT, a także zagrożeń z nimi związanych) szkoleń dla odpowiednich grup pracowników sektora administracji publicznej.

- 4) W przypadku wdrażania usług centralnych, za realizację których odpowiadają podmioty lokalne, brakuje refleksji po stronie usługodawcy centralnego w zakresie konieczności spełniania standardów interoperacyjności oraz zgodności z procesami kancelaryjnymi i archiwizacyjnymi. **Zob. uwagi do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.**
- 5) Cyfryzacja nie powinna stanowić metody wprowadzania centralizacji zadań publicznych z pominięciem podstawowej zasady Konstytucji RP, tj. czynnego udziału jednostek samorządu terytorialnego w publicznym funkcjonowaniu społeczności lokalnych oraz ustawowych prerogatyw dotyczących ich samodzielności. Model administracji zdecentralizowanej, także w aspekcie e-administracji, jest modelem trudniejszym w realizacji. Jest on jednak jedyną możliwą (nie tylko z punktu widzenia poszanowania Konstytucji RP) zasadą pomocniczości, a także z uwagi na aspekty cyberbezpieczeństwa – wydajności (także w sytuacjach nadzwyczajnych) oraz ochrony danych osobowych. Działania legislacyjne oraz faktyczne powinny uwzględniać ten aspekt oraz być zgodne z zasadą proporcjonalności. Powyższe nie przekreśla możliwości działań wspólnych (rządowo – samorządowych) ani sprawnej realizacji projektów i działań z zakresu e-administracji np. zapewniających dostęp do e-usług, niezależnie od miejsca pobytu oraz stosowanego urządzenia. Jest to możliwe w oparciu o metodę wspólnego wypracowywania standardów i modeli rozwiązań oraz zbieżne z przyjętym przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego - Dekalogiem Wyzwań Cyfrowych.
- 6) **Naszym zdaniem należy zwiększyć świadomość strony administracji rządowej, dotyczącą możliwości wykorzystywania rozwiązań wypracowywanych przez organizacje międzynarodowe lub finansowania ze środków UE.<sup>5</sup> W szczególności opracowując standardy, mechanizmy lub opisy rozwiązań modelowych, należy dążyć do jak największego ujednolicenia krajowych rozwiązań z rozwiązaniami opracowywanymi i wdrażanymi w innych krajach. Jeżeli możliwe jest wykorzystywanie konkretnych rozwiązań technicznych (np. dostępnych na Licencji publicznej UE - EUPL<sup>6</sup>) - w pierwszej kolejności należy rozważyć wprowadzanie tego rodzaju komponentów w budowie usług centralnych jak i samorządowych.**
- 7) Z uwagi na zasygnalizowane wyżej kwestie, zaprezentowane przez KPRM zasady referencyjności danych oraz jednolitości wzorów dokumentów elektronicznych lub jednolitego interfejsu prezentacji danych, wymagają pogłębionej dyskusji. Zasada referencyjności danych nie może stać na przeszkodzie tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego własnych rozwiązań teleinformatycznych, usprawniających obsługę realizowanych procesów. Kluczem nie jest tu jednolitość rozwiązania, lecz interoperacyjność.  
**Zasada jednego głównego źródła danych publicznych, może w sposób istotny ograniczać możliwość przetwarzania danych na potrzeby systemów lokalnych utrzymywanych przez samorządy. W szczególności takie ograniczenie nakłada zapis: Organ administracji publicznej nie przechowuje danych, które są już przechowywane w rejestrach referencyjnych. Rejestry referencyjne powinny być jednak podstawowymi źródłami danych tam, gdzie te dane są wykorzystywane, jednakże, musi istnieć możliwość wykorzystywania tych danych w aplikacjach i systemach lokalnych.**

---

<sup>5</sup> Np. Projekt UE ISA<sup>2</sup>.

<sup>6</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/collection/eupl/eupl-text-eupl-12>.

- 8) Wątpliwości budzi postulat jednolitości wzorów dokumentów elektronicznych, czy jednolitości interfejsu prezentacji danych i usług online. Takie rozwiązanie może prowadzić do ograniczenia innowacyjności oferty dla obywateli. Jest ono korzystniejsze dla mniejszych podmiotów, natomiast niekoniecznie lepsze dla podmiotów dysponujących większym potencjałem. Jednocześnie wydaje się zasadne przeanalizowanie zadań zleconych (gdzie zleceniodawca może ustalać własne, ale racjonalne standardy) i usług dot. realizacji zadań własnych.
- 9) Ustawa o informatyzacji powinna stanowić akt podstawowy regulujący zasady, określać ramy współpracy pomiędzy administracją samorządową i administracją rządową oraz opisywać docelowy model tworzenia cyfrowych usług publicznych.
- 10) Ważne jest wprowadzenie rozwiązań jednoznacznie pozwalających na współdzielenie wytworzonych lub zakupionych produktów ITC przez różne jednostki administracji publicznej, np. jednostka samorządu terytorialnego - jednostka samorządu terytorialnego lub jednostka samorządu terytorialnego - jednostka administracji rządowej. Konieczne jest w tym przypadku zachowanie standardów prawa autorskiego. Podjęcie działań w tym kierunku jest niezbędne dla obniżenia kosztów realizacji projektów oraz realnego wdrożenia zasady re-używalności publicznych usług online.  
Analiza aktualnego stanu prawnego wskazuje, że obecnie funkcjonujące rozwiązania przewidziane w ustawie o informatyzacji są niewystarczające. Ocenę stanu prawnego oraz propozycje regulacji przedstawiono w części pt. : „Regulacja ułatwiająca re-używalność systemów i usług”.
- 11) W ustawie powinny zostać utrzymane przepisy formalnie regulujące współpracę jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową w aspektach e-administracji, w zakresie wykraczającym poza mandat Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, jak np. porozumienia na wykorzystanie aplikacji mObywatel itp.
- 12) Podstawę regulacji ustawy o informatyzacji powinna stanowić Architektura Informacyjna Państwa wraz z odpowiednimi przepisami monitorującymi rozwój inicjatyw oraz projektów e-administracji, informacja o charakterze tych działań oraz wskazanie ich miejsca w architekturze. Należy także zwrócić uwagę, iż obecna AIP nie uwzględnia jednostek samorządu terytorialnego i ich roli w systemie. Obecnie stanowi zestaw pryncypiów i standardów, ale nie jest modelem rozwoju architektury informatycznej Państwa w przyszłości.
- 13) Należy wprowadzić na poziomie ustawy o informatyzacji (lub ustawy o Radzie Ministrów) ogólne ramy prawne dla przeprowadzenia na etapie projektowania aktów prawnych - oceny skutków dla ochrony danych - zgodnie z art. 35 ust. 10 Ogólnego Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych. Przeprowadzenie oceny na etapie projektowania aktu prawnego rangi ustawowej lub rozporządzenia, ułatwi realizację ustawy przez wszystkie podmioty publiczne obowiązane do jej stosowania. Jest to w szczególności zasadne dla aktów prawnych regulujących zasady działania rejestrów publicznych, zbiorów danych osobowych oraz przewidujących wymianę danych pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Dodatkowo, zasadne jest wprowadzanie obowiązku ewaluacji skutków projektów legislacyjnych w tym zakresie, jak również dotyczącym skutków finansowych we wskazanych okresach.
- 14) Dodatkowo niebanalne wydają się problemy w zakresie spełniania wszystkich zapisów zgodnych z RODO. **Dokumenty wysłane elektronicznie przez mieszkańca w wielu przypadkach zawierają nadmiarowe dane, które należałoby usunąć. Elektronizacja, w tym tworzenie systemów archiwizacji danych (backupów) powodują problemy związane z nadmiarem danych, jakie urząd w ramach prowadzonej sprawy otrzymuje.**
- 15) Wyżej wymienione problemy należy procedować jednocześnie ze zmianą ustawy o informatyzacji. Bez zdecydowanych ułatwień, bardzo trudno będzie wprowadzać skuteczne rozwiązania teleinformatyczne do usprawniania realizowanych przez samorzady zadań.

Tabela zawierająca propozycje zmian do ustawy o informatyzacji

L.p.	Zakres przedmiotowy		
	Stan obecny	Rekomendacja	Skutek
1.	<p>Obecny zakres podmiotowy przepisów ustawy o informatyzacji nie przystaje do pozostałych regulacji dotyczących szeroko pojętej e-administracji. Na przykład: inny niż ustawa o informatyzacji zakres podmiotowy posiada ustawa o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej – w zakresie Krajowego Systemu Identyfikacji Elektronicznej. Inny zakres podmiotowy posiada także nowo uchwalona ustawa z 18 listopada 2021 r. o doręczeniach elektronicznych.</p> <p>We wskazanych aktach, definicja podmiotu publicznego uwzględnia definicję zawartą w rozporządzeniu eIDAS, która bazuje na definicji z dyrektyw regulujących zamówienia publiczne.</p>	<p>W ustawie o informatyzacji, należy wprowadzać definicję podmiotu publicznego analogiczną jak w rozporządzeniu eIDAS.</p> <p>Jednocześnie w odniesieniu do poszczególnych kategorii podmiotów publicznych powinno nastąpić odpowiednie zróżnicowanie obowiązków (<i>vide</i> uwaga nr 2).</p>	<p>Zapewni to spójność w zakresie podmiotowym wszystkich najważniejszych ustaw związanych z cyfryzacją/informatyzacją.</p> <p>Z punktu widzenia ustawy o informatyzacji spowoduje to rozszerzenie jej obecnego zakresu podmiotowego. Ponadto będzie to zakres podmiotowy, a nie tak jak obecnie zakres podmiotowo-przedmiotowy, który wywołuje trudności z określeniem zadań publicznych.</p>
2.	<p>Konsekwencją rozszerzenia zakresu podmiotowego powinno być nowe ułożenie obowiązków i uprawnień związanych z informatyzacją.</p> <p>Gestorzy systemów teleinformatycznych zbyt mocno oddziałują na autonomię JST – głównie poprzez brak interoperacyjności lub neutralności technologicznej. Należy również zadbać o to, aby wymagania formułowane przez ustawy szczegółowo określające zadania i kompetencje nie doprowadziły do tego, że podział wewnątrz JST na miejskie jednostki organizacyjne stanie się nieefektywny albo wręcz będzie wykluczał realizację zadań przez takie jednostki.</p>	<p>Należy zróżnicować obowiązki w zakresie informatyzacji zgodnie z zasadą proporcjonalności.</p> <p>Wydaje się, że należy odróżnić je w przypadku organów administracji publicznej (większe wymagania), gestorów systemów teleinformatycznych (większe wymagania) oraz jednostek pozostałych (mniejsze wymagania). W przypadku JST, należy ustanowić możliwość realizacji niektórych zadań w imieniu mniejszych podmiotów publicznych przez ich organy nadrzędne, np. przez CUW.</p>	<p>Nie każdy podmiot publiczny jest taki sam. Jego zakres odpowiedzialności i zadań różni się od siebie. Ustawa o informatyzacji, różnicując i dostosowując obowiązki w ww. zakresie pozwoli racjonalnie gospodarować zasobami.</p>
1.	<p>Brak regulacji w ustawie</p>	<p>Należy wprowadzić do ustawy o informatyzacji pojęcie usługi sieciowej. Obecnie jest ona uregulowana w rozporządzeniu KRI, a w ustawie o informatyzacji jedynie przywoływana np. art. 15a ust. 4.</p> <p>Dodatkowo ustawy kreujące usługi, szczególnie o charakterze horyzontalnym, powinny zawierać zobowiązanie ministra do udostępniania konkretnych usług sieciowych.</p>	

2.	Brak regulacji	<p>Należy wskazać usługi online zgodnie z powszechnie akceptowanym podziałem na kryterium poziomu dojrzałości e-usług (usługi informacyjne, interakcyjne - spersonalizowane).</p> <p>Obecnie odpowiedni poziom usług jest wymagany np. w dokumentach regulujących możliwość uzyskania dofinansowania ze środków UE. Należy wprowadzić ww. podział do ustawy oraz wprowadzić obowiązki podnoszenia poziomu usług i ich stałego monitorowania. Zasady te powinny mieć miejsce niezależnie od źródeł dofinansowania usługi.</p>	
3.	<p>Obecnie ustawa o informatyzacji stanowi akt, który jest aktem „zbiorczym”.</p> <p>Wydaje się, że formuła ustawy w obecnej formie uległa wyczerpaniu.</p> <p>Ustawa zawiera zlepek różnych regulacji – co jest naturalne z uwagi na rozwój nowych narzędzi i instytucji prawnych, których umieszczenie nie było możliwe w innych aktach (mDokumenty, Krajowy Rejestr Danych kontaktowych itp.).</p>	<p>Ustawa o informatyzacji powinna mieć charakter meta regulacji w zakresie struktury informatyzacji państwa. Należy w niej pozostawić przepisy dotyczące wymagań ws. rejestrów publicznych i wymiany informacji, jednocześnie zachowując zasadę neutralności technologicznej.</p> <p>Należy określić architekturę systemów teleinformatycznych ze szczególnym uwzględnieniem rejestrów referencyjnych.</p> <p>W ramach architektury informatycznej państwa, należy wskazać rolę i miejsce systemów samorządowych w architekturze.</p> <p>Należy przenieść niektóre postanowienia rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram interoperacyjności na grunt ustawowy oraz zmodernizować te instytucje, tak aby odpowiadały współczesnym zasadom zarządzania bezpieczeństwem.</p> <p>Mając na uwadze, że ustawa o informatyzacji w dalszym ciągu będzie miejscem, w którym nowe instytucje prawne i rozwiązania mogą się pojawiać, powinien zostać utworzony rozdział pt. narzędzia i rozwiązania teleinformatyczne do wspólnego wykorzystania. W tym rozdziale należy umieszczać obecne szczegółowe rozwiązania np. wspomniane już mDokumenty, Rejestr Danych Kontaktowych oraz te, które pojawią się jako nowe.</p> <p>Postulujemy wprowadzenie obowiązku publikowania w API systemów centralnych i wymagań w zakresie integracji z systemami centralnymi. Przykładem niefunkcjonalnego rozwiązania jest np. system referencyjny SRP dostępny jest z wydzielonej sieci.</p> <p>Należy gruntownie zmodernizować systemy referencyjne państwa tak, aby zapewnić ich bezpieczeństwo, otwartość i możliwość czerpania danych przez standardowe, ale odpowiednio zabezpieczone interfejsy.</p>	<p>Ustawa o informatyzacji stanie się aktem, który na najbliższe 10 lat ustanowi zasady działania i sposób realizacji projektów teleinformatycznych w administracji publicznej.</p>

4.	Egzekwowanie obecnej regulacji  W formularzu Oceny Skutków Regulacji – w pkt. 3 został wprowadzony punkt pt. <b>Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?</b>	W projektach aktów prawnych wprowadzających nowe usługi i rozwiązania technologiczne, obok wskazywania rozwiązań prawnych w ww. zakresie powinno egzekwować się również rozwiązania o charakterze organizacyjno- technicznym.	
5.	Brak regulacji	Na podmioty objęte ustawą należy wprowadzić obowiązek opracowania Lokalnych planów informatyzacji i cyfryzacji oraz ich publikacji na stronie BIP. Plany te powinny być spójne ze strategiami wyższego rzędu (Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, programy regionalne itp.). W celu ułatwienia agregacji i przetwarzania danych, Plany powinny przyjąć ustrukturyzowaną formę. Pozwoli to na automatyczne i cykliczne przeszukiwanie informacji zawartych w tych planach. Pozwoli to na bieżące monitorowanie kierunków rozwoju lokalnych planów a przez to lepszą koordynację wspólnych działań. W tym celu można wykorzystać doświadczenia np. z deklaracji dostępności stron internetowych oraz wymogów do składania sprawozdań finansowych.  Oczywiście istnieje możliwość, aby lokalne plany informatyzacji i cyfryzacji były elementami lokalnych strategii jednostek samorządów terytorialnych przyjmowanych na podstawie ustaw ustrojowych.	
1.	Brak regulacji	Należy wprowadzić rejestr usług w oparciu o podział na beneficjanta usługi (A2a, A2b itp). Wskazanie ww. elementu powinno dotyczyć też aktów prawnych powszechnie obowiązującego prawa np. jako dodatkowy element uzasadnienia. Jest to istotne dla celów statystycznych, AIP oraz dla wykładni możliwości stosowania podpisów np. podpisu osobistego i podpisu zaufanego.	W przypadku powodzenia projektu „Katalog Administracji Publicznej” oraz projektu „Katalog Usług Publicznych” ustawa powinna „mocować” wszystkie produkty KAP – także Katalog Podmiotów Publicznych, Katalog Spraw, oraz Katalog Wzorów Dokumentów.
2.	Brak regulacji	Należy wprowadzić obowiązek wykorzystywania w nowych usługach online integracji z system doręczeń elektronicznych. Jednocześnie usługi centralne powinny być z mocy ustawy podłączane do systemu doręczeń elektronicznych, nawet jeżeli w celu ich obsługi są tworzone odrębne systemy teleinformatyczne.	Przepis ten jest potrzebny w celu zapewniania spójności (synergii)z regułą zawartą w ustawie o doręczeniach elektronicznych (w tym z art. 43).
3.	Zmiana sposobu opracowywania PZIP	Rekomendujemy, aby regulację PZIP oprzeć na podobnych rozwiązaniach regulacyjnych, takich jak w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2021 r. poz.	Program będzie ustanawiany rozporządzeniem: a) zostanie podniesiona ranga i status prawny aktu,



	<p>Obecnie Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa jest de facto programem wyłącznie rządowym. Jest on z uwagi na wymogi ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju konsultowany m.in. KWRiST, a w samym programie wskazuje się na elementy styku administracji rządowej i samorządowej.</p> <p>Program powinien pozwalać na umieszczenie w nim inicjatyw administracji samorządowej i wskazywać spójny sposób realizacji zadań, sposób ich finansowania oraz zarządzania Programem.</p> <p>Przedstawiciele Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wielokrotnie w trakcie opiniowania PZPIP wskazywali na taką potrzebę.</p>	<p>183.) – art. 9 i nast., z wyłączeniem obowiązków sprawozdawczych do wojewody – gdyż ta regulacja nie jest adekwatna dla ustawy o informatyzacji.</p> <p>Wskazany Program dalej pełniłby program rozwoju zgodnie z przepisami ustawy o art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.)</p>	<p>b) będzie możliwość wskazywania wprost zadań/inicjatyw JST w planie,</p> <p>c) będzie konieczność opracowania konkretnego OSR (wyliczenia do aktu),</p> <p>d) będzie można wskazać rozwiązania samorządowe, które mogą być realizowane, a następnie ponownie wykorzystane np. przez inne samorządy</p> <p>e) będzie możliwość udzielania dotacji celowej.</p>
4.	<p>Brak jednolitych reguł tworzenia nazw i struktury danych w rejestrach publicznych i systemach teleinformatycznych.</p>	<p>Obecne działania opierające się na przepisach KRI oraz na miękkich instrumentach nie dają rezultatu. Każdy resort tworzy własne katalogi i struktury danych w rejestrach.</p> <p>Utrudnia to także na szczeblu samorządowym wykorzystywanie własnych narzędzi wspierających proces zarządzania miastem.</p>	<p>Należy się zastanowić nad wdrożeniem CND jako podstawy prawnej obok rejestru referencyjnego. Być może w Załączniku do ustawy byłoby możliwe wskazanie ww. danych po to, aby w ustawach szczególnych nie było konieczności przepisywania katalogów danych, a jedynie odwoływać się do Załącznika w ustawie o informatyzacji. Przykładem ustawa o doręczeniach - bardzo dużo przepisów o katalogach danych. Takie rozwiązanie zapewniłoby zgodność z konstytucją gdyż regulacja następowalaby na poziomie ustawy.</p>
5.	<p>Zbyt niska ranga aktu prawnego regulującego zasady wykorzystywania wspólnej infrastruktury informacyjnej Państwa.</p>	<p>Włączenie do ustawy o informatyzacji przepisów o wspólnej infrastrukturze informacyjnej Państwa.</p> <p>Nie należy jednak w naszej ocenie rezygnować z zasady neutralności technologicznej i wprowadzać zasady „Cloud first”. Rozumiemy obecny trend w ww. zakresie, a także cele KE, jednak zasadą aktu rangi ustawowej powinna być neutralność technologiczna.</p>	<p>Z uwagi na fakt, iż obecna uchwała w sprawie Inicjatywy WIIP jest aktem wewnątrznie obowiązującym, możliwe jest wykorzystanie instrumentów przewidzianych w ww. uchwale przez samorządy na zasadzie dobrowolności.</p> <p>Jednak wykorzystanie instrumentów ww. zakresie ma charakter pionowy.</p> <p>Pojawiają się problemy z podstawami prawnymi dla możliwości poziomego wykorzystywania infrastruktury pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.</p>
6.	<p>Brak regulacji</p>	<p>Wprowadzenie przepisów regulujących warunki budowy systemów teleinformatycznych po sieciach wyłącznych.</p>	<p>Tworzenie systemów teleinformatycznych w szczególności o charakterze centralnym wprowadza duże trudności organizacyjno-techniczne. Rozumiejąc potrzeby bezpieczeństwa informacji, które może w niektórych sytuacjach uzasadniać tworzenie ww. systemów w tym modelu, właściwe jest uregulowanie tych zasad w ustawie. Obecnie nie wiadomo jakim kluczem podejmowane są decyzje o wyborze modelu</p>

			budowania danego rejestru. W naszej ocenie, zadania ogniskujące się wokół świadczenia usług publicznych, w odniesieniu do dostępnych rozwiązań technicznych, nie wymagają sieci wyłącznych. Na gruncie świadczenia usług publicznych nie widzimy uzasadnienia dla takiego podejścia.
7.	Brak regulacji	Przed budową rozwiązania centralnego należy wprowadzić obowiązek dokonania oceny: czy już nie funkcjonuje rozwiązanie na poziomie JST oraz czy nie istnieją rozwiązania komercyjne w ww. zakresie. Raport powinien być obowiązkowym elementem uzasadnienia.	
8.	Brak regulacji	Obowiązkowy przegląd przez resorty przepisów wykonawczych do ustaw uniemożliwiających załatwianie spraw w sposób elektroniczny - w ciągu roku. Podobny przegląd powinien dotyczyć aktów prawa miejscowego (rządowych i samorządowych), przy czym termin na realizację tego działania powinien wynosić do 1,5 roku.	
9.	Brak regulacji	Każdy nowopowstały akt prawny - ustawa i akt wykonawczy powinien zawierać informację, czy jego realizacja może przebiegać w sposób elektroniczny. Pod tym kątem podlega ocenie z AIP.  W uzasadnieniu do rozporządzenia powinno być wymagane wskazanie, że daną procedurę można realizować w sposób elektroniczny - w przypadku odmiennym należy wskazać i uzasadnić wyjątek zastosowania procedury papierowej.	W naszej ocenie egzekwowalność postulatu jest związana bezpośrednio z istnieniem silnego ośrodka nadzorującego realizację standardów i zasad w obszarze informatyzacji państwa. W tym zakresie wzmocnieniu powinna ulec rola KWRiST oraz Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.
10.	Brak regulacji	W ustawie o informatyzacji powinien zostać wprowadzony przepis (rangi ustawowej lub wykonawczej) umożliwiający dualizm w procedowaniu spraw (np. wysyłanie korespondencji elektronicznie i papierowo). Wysyłanie korespondencji dualistycznie powinno być możliwe wyłącznie w następujących sytuacjach: a) brak jest systemu teleinformatycznego do obsługi procedury, b) brak jest możliwości złożenia załączników do wniosku w postaci elektronicznej (jeżeli wynika to z przepisów prawa), c) przepisy prawa międzynarodowego wymagają procedowania całości wniosków w ten sposób.	Wprowadzanie wymogów dualistycznego dostarczania dokumentów, które jeszcze pojawia się w przepisach prawa powoduje konieczność ich podwójnego opracowywania (archiwizowania) i zarządzania nimi. Stanowi to istotne utrudnienie w pracy pracowników samorządowych. Pojawiają się sytuacje, w których możliwe jest złożenie wniosku w postaci elektronicznej - ale istnieje konieczność dostarczenia w postaci papierowej załączników. Powinien to być wyjątek, a ewentualny wymóg dostarczania załączników w postaci papierowej powinien wynikać z przepisów prawa, np. akt notarialny lub dokument zagraniczny nie mający odpowiednika w postaci elektronicznej.

11.	Brak regulacji	Zgodnie z Programem Otwarte Dane <sup>7</sup> przewiduje się rozszerzenie KRI o nowe „otwarte formaty danych”. Najnowszym formatem, który w coraz większym stopniu wypiera format XML jest format JSON. W niedalekiej przyszłości, w oparciu o ten format zostaną też wydawane podpisy kwalifikowane podpisy elektroniczne w formacie JAdES). Należy zapewnić interoperacyjność systemów teleinformatycznych oraz wymiany danych w przypadku, w którym systemy teleinformatyczne będą stosowały w przyszłości odmienne standardy danych. W przypadku braku wprowadzenia możliwości technicznych, konieczne jest wprowadzenie reguł wymiany danych pomiędzy takimi systemami (zasada pierwszeństwa, zasada dostosowania itp.).	
-----	----------------	---	--

### Regulacja ułatwiająca re-używalność systemów i usług

#### **Propozycja zmian w ustawie o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne :**

1.**Art. A. 1.** Podmiot Publiczny reprezentujący Skarb Państwa realizując czynności związane z budową, rozwojem lub utrzymaniem systemu teleinformatycznego lub usługi online obowiązany jest do pozyskiwania praw do wykorzystania utworów w rozumieniu ustawy - Prawo autorskie (*przeniesienie autorskich praw majątkowych, umowa o korzystanie z utworu*), w sposób zapewniający możliwość ich ponownego wykorzystania przez inne podmioty publiczne dla potrzeb budowy, rozwoju lub utrzymania systemów teleinformatycznych lub usług online.

2. Podmiot publiczny posiadający osobowość prawną, realizując czynności związane z budową, rozwojem lub utrzymaniem systemu teleinformatycznego lub usługi online, w przypadku pozyskania-praw do wykorzystania utworów w sposób zapewniający możliwość ich ponownego wykorzystania, uprawniony jest do przekazania tych utworów innym podmiotom publicznym, dla potrzeb budowy, rozwoju lub utrzymania systemów teleinformatycznych lub usług online.

3. Decyzję o odstąpieniu od obowiązku wskazanego w ust. 1, podmiot publiczny podejmuje po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw informatyzacji, mając na uwadze wykorzystywanie utworów majątkowych przez inne podmioty publiczne w zakresie odpowiadającym utworom, które zamierza wykorzystać oraz przewidywany wpływ zastosowania ust. 1 na koszt pozyskania utworu.

4. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do nabywania oraz korzystania z baz danych dla potrzeb budowy, rozwoju lub utrzymania systemu teleinformatycznego lub usługi online.

**Art. B. 1.** Podmioty publiczne przed rozpoczęciem działań związanych z budową, rozwojem systemu teleinformatycznego lub usługi online dokonują oceny możliwości wykorzystania elementów systemu teleinformatycznego lub usługi online od innych podmiotów publicznych. (*Zasada domyślnej re-używalności - popyt*)

3. Minister właściwy do spraw informatyzacji zapewnia krajowy punkt kontaktowy dla podmiotów publicznych w celu wymiany informacji o dostępnych elementach systemu teleinformatycznego lub usługi online możliwych do ponownego wykorzystania. (*Zamiast tej regulacji może nastąpić odwołanie do przepisów dot. zgłoszeń*)

<sup>7</sup> Uchwała nr 28 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie Programu otwierania danych na lata 2021–2027 MONITOR POLSKI 2021 R. POZ. 290

*AIP, które jak wskazał KPRM są planowane, w przeciwnym wypadku przepis ten będzie mógł stanowić podstawę prawną do odpowiedniej fikcjonalności Portalu Interoperacyjności.)*

4. Podmioty publiczne (wedle nowej definicji zgodnie z propozycją z Tabeli) współpracują ze sobą w realizacji projektów teleinformatycznych w szczególności:
  - 1) mogą przekazywać sobie wzajemnie prawa autorskie na potrzeby budowy, rozwoju lub utrzymania systemów teleinformatycznych i usług online, jeżeli:
    - a) posiadają lub są uprawnione do wykonywania autorskich praw majątkowych do utworów, niezależnie od sposobu nabycia tych praw, a postanowienia umowy nie stoją na przeszkodzie w wykorzystaniu tych praw majątkowych przez inne podmioty, lub
    - b) posiadają licencje do wykorzystania utworów pozwalające na ich zastosowanie przez inne podmioty publiczne, lub
    - c) posiadają uprawnienia do wtórnego przekazania baz danych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. z 2021 r. poz. 386.);
  - 2) Podmioty publiczne przekazują ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacje o dostępnych do ponownego wykorzystania elementach systemu teleinformatycznego lub usługi online.
3. Przekazanie elementów systemu teleinformatycznego lub usługi online dla potrzeb budowy, rozwoju lub utrzymania systemów teleinformatycznych i usług online, o którym mowa w ust. 1 odbywa się na podstawie:
  - 1) umowy cywilnoprawnej, w tym umowy licencyjnej, lub
  - 2) w przypadku podmiotów reprezentujących Skarb Państwa na podstawie porozumienia o współwykonawcach praw autorskich praw majątkowych, lub
  - 3) porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 10 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z... ), art. 7a z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym lub art. 8a z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z... ). *(Propozycja przepisu do rozważenia, choć wydaje się, że nie ma konieczność wprowadzania pkt 3 do ustawy, gdyż art. B już będzie stanowił odpowiednią podstawę, która będzie stosowna właśnie w związku z - np. art. 10 usg lub 7a usg 8a usw).*

#### **Propozycja zmian w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U.2020.735 z późn. zm.)**

W art. 38 w ust. 5, po pkt 10 dodaje się pkt 11 w brzmieniu: „11) jest dokonywana w ramach współpracy przy budowie, rozwoju lub utrzymaniu systemów teleinformatycznych lub usług online na podstawie art. B ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2015 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U z....).”.

Uzasadnienie

Budowa systemów teleinformatycznych usług i rejestrów jest działaniem złożonym (zwanym dalej „**produktami lub usługami ICT**”). W procesie realizacji produktów lub usług ITC bierze udział wiele osób, podmiotów i produktów które składają się na wynik końcowy.

W przypadku administracji publicznej, możliwe są co najmniej następujące modele tworzenia usług:

- 1) zakup systemu teleinformatycznego lub usługi w trybie ustawy - Prawo zamówień publicznych,
- 2) zakup systemu teleinformatycznego lub usługi z pominięciem PZP z poszanowaniem art. 44 ustawy o finansach publicznych,
- 3) wytworzenie samodzielnie oprogramowania przez zatrudnionych pracowników i zakup dedykowanej infrastruktury,
- 4) wytworzenie oprogramowania przez specjalnie powołane podmioty publiczne, posiadające osobowość prawną na rzecz organów publicznych,
- 5) wytworzenie oprogramowania w modelu bodyleasingu,
- 6) zakup w modelach PaaS i SaaS, w chmurze obliczeniowej.

Niezależnie od wskazanych modeli nabycia ww. elementów może dojść do wykorzystania:

- a) oprogramowania opartego o licencje *open source*,
- b) wykorzystanie w oparciu o licencje poszczególnych elementów oprogramowania, dokumentacji.

Dodatkowo należy wskazać, iż w sektorze publicznym dochodzi do dużego zróżnicowania statusu prawno-podmiotowego organu. Podmioty stanowiące *Stacio Fiscii* Skarbu Państwa cechują się inną specyfiką niż jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki budżetowe lub państwowe osoby prawne. Powoduje to, iż pominięcie tych różnic może prowadzić do braku efektywności rozwiązań prawnych albo doprowadzić do systemowej sprzeczności z przepisami prawa cywilnego lub prawa autorskiego.

Jednocześnie art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Mając na uwadze art. 44 ustawy o finansach publicznych oraz zapewnienie efektywności rozwoju e-administracji, zasadne jest wprowadzenie rozwiązań ułatwiających re-używalność produktów i usług ICT.

Wskazana potrzeba jest dostrzegana w dokumentach UE, jak również w ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich.

W obowiązujących przepisach istnieje jeszcze jedna możliwość wspólnego wykonywania bądź przekazywania majątkowych praw autorskich przez jednostki skarbu państwa - możliwość tą tworzą przepisy ustawy o informatyzacji. Zgodnie z art. 13a tej ustawy podmioty publiczne, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1-6. służby specjalne w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Narodowy Bank Polski, agencje wykonawcze, w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) oraz podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 4 niewskazane wprost w art. 2 ust. 1, uprawnione do wykonywania praw majątkowych do programu komputerowego, opracowanego przez pracowników w ramach wykonywania obowiązków wynikających ze stosunku pracy świadczony na rzecz tych podmiotów - mogą umożliwić sobie wzajemnie nieodpłatne korzystanie z tego programu komputerowego.

Analiza sposobów nabywania produktów i usług ICT przez administrację publiczną, w zestawieniu z regulacją art. 13a ustawy o informatyzacji wskazuje, że przedstawiona podstawa jest zbyt fragmentaryczna. W przypadku podmiotów np. *Stacio Fiscii* ww. przepis nie daje jasnych wytycznych - za pomocą jakich mechanizmów (czynności prawnych) może dojść do realizacji art. 13a (umowa, porozumienie itp.), gdyż w przypadku tego rodzaju podmiotów - nie mogą one być stronami stosunku cywilnoprawnego (działają bowiem w ramach jednej osobowości prawnej).

Mając na uwadze braki art. 13a w propozycjach zmian przepisów, proponuje się wskazać przykładowy katalog czynności prawnych za pomocą, których może nastąpić ponowne wykorzystanie utworów prawa autorskiego dla potrzeb budowy, rozwoju i utrzymania systemów teleinformatycznych i usług online. Jest to szczególnie istotne właśnie dla *Stacio Fiscio* Skarbu Państwa.

Analiza ustawy o informatyzacji i ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym oraz samorządowym ustaw ustrojowych wskazuje wyraźnie, iż kwestia licencji do utworów stanowi element dyskusyjny. W przypadku administracji rządowej oraz państwowych osób prawnych, problematyka związana jest z uchynieniem w 2019 r. rozporządzenia z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa (Dz. U. 2017 r. poz. 729). W przypadku podmiotów administracji samorządowej, podstawę do podejmowania działań może stanowić art. 10 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z... ), art. 7a z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym lub art. 8a z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Przepisy te wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać sobie pomocy, w tym pomocy finansowej. Jednocześnie brak jednolitości poglądów doktryny prawa administracyjnego, odnoszącego się do charakteru ww. przepisów powoduje niepewność prawną. Wydaje się, iż wprowadzenie ogólnych regulacji w ustawie o informatyzacji w powiązaniu z ww. przepisami ustaw ustrojowych ułatwi współpracę w tworzeniu wspólnych rozwiązań opartych o komponenty reużywalne. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia przepisów dotyczących zamawiania i pozyskiwania licencji do utworów w rozumieniu prawa autorskiego oraz baz danych.

Zasadnym jest wprowadzenie wprost do przepisów ustawy o informatyzacji regulacji wskazującej na możliwość współpracy podmiotów publicznych w budowie, rozwoju oraz utrzymaniu systemów teleinformatycznych i usług online. Podstawą dla takiej współpracy jest dysponowanie odpowiednimi prawami do produktów i usług ICT, które mogą być wykorzystywane wspólnie. W tym celu za zasadne uznano wprowadzenie dwóch zasad nakładających na podmioty publiczne domyślne re-użycie produktów i usług ICT dla potrzeb współpracy. Z jednej strony zasada ta powinna nakłaniać podmioty publiczne do projektowania prac, w taki sposób, aby przyszłe elementy systemów teleinformatycznych lub usług mogły być re-użyte przez inne podmioty. Z drugiej strony zasadne jest wprowadzenie zasady mówiącej, iż w trakcie realizacji zadań podmiot publiczny rozważył użycie już nabytych i dostępnych dla niego elementów systemu teleinformatycznego lub usługi online.

Zmiana w ustawie o zasadach zarządzania majątkiem publicznym ma charakter dostosowujący. Jej celem jest zwolnienie podmiotów objęty zakres podmiotowym tej ustawy od obowiązku uzyskiwania zgody na przekazanie praw do innych podmiotów, których wartość przekracza 200 tys. zł. Art. 38 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej, w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni - wymaga zgody określonego organu (organ nadzorującego lub Prezesa Prokuratury Generalnej RP), jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza 200 000 złotych (w niektórych przypadkach 500 000 zł). Art. 38 ust. 5 wskazuje przypadek zwolnienia z obowiązku uzyskania ww. zgód.

Niezależnie od wskazanych propozycji, uważamy, że zasadne jest dokonanie oceny zasadności **zmian wynikowych w regulacjach księgowo-finansowych** – m.in. przyjęcia na stan konkretnej wartości niematerialnej i prawnej. Należy uregulować wskazane zagadnienie w sposób jednoznaczny tak, aby służby finansowo-księgowe w podmiotach publicznych posiadały informacje - w jaki sposób ujawniać w odpowiednich sprawozdaniach i księgach przypadki nieodpłatnego nabycia utworów opisanych w ww. projekcie regulacji. W naszej ocenie rozwiązanie w tym zakresie zachęciłoby dodatkowo podmioty publiczne do korzystania z oprogramowania licencjonowanego otwartymi licencjami publicznymi.

## Propozycje zmian w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz aktach wykonawczy

Obok ustawy o informatyzacji w polskim porządku prawnym obowiązują regulacje, które są ściśle z nią związane. Do takich regulacji należy zaliczyć ustawę z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. 1983 Nr 38 poz. 173) oraz rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej. Należy zwrócić uwagę na problematykę dostosowania obecnych przepisów kancelaryjno-archiwalnych do nowej rzeczywistości, którą niesie informatyzacja procesów administracyjnych. W wyniku wprowadzania nowych rozwiązań (np. ustawa o e-doręczeniach, nowelizacja KPA i Ordynacji Podatkowej, teraz zmiany w ustawie o informatyzacji) warto sygnalizować pilną potrzebę zmiany ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych gdyż, stają się one coraz bardziej anachroniczne i nie uwzględnia dokonanych na przestrzeni lat zmian na poziomie ustawy oraz praktyki działania organów administracji.

### 1. Propozycja zmiany w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przewiduje, iż czynności kancelaryjne mogą być realizowane przy wykorzystaniu elektronicznego systemu zarządzania (systemy klasy EZD). Stosowanie systemu klasy EZD może mieć charakter pośredni (wsparcie obiegu korespondencji papierowej) lub podstawowy (stosowanie wyłącznie elektronicznych dokumentów i zarządzanie nimi).

W tym zakresie wydaje się, że ustawa zapewnia odpowiedni poziom regulacji prawnych oraz nie wymaga istotnych zmian. W szczególności uregulowano zasady klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych, ich ewidencjonowania, przechowywania i zabezpieczania przed utratą czy nieuprawnionymi zmianami zasad i trybu brakovania dokumentacji niearchiwalnej lub przekazywania dokumentów elektronicznych stanowiących materiały archiwalne do archiwów państwowych. Podjęto także prace nad stworzeniem Archiwum Dokumentów Elektronicznych w Naczelnej Dyrekcji Archiwum Państwowego. Jednocześnie, w ocenie Unii Metropolii Polskich w ustawie brakuje jednoznacznego odniesienia się do archiwizowania dokumentów w postaci elektronicznej.

W świetle przepisów ustawy, przechowywanie dokumentacji ma następować w ramach jednostki organizacyjnej urzędu. W tym kontekście powstaje pytanie o możliwość korzystania z systemów EZD, w postaci usług chmurowych klasy SaaS - tak dostarczanych przez podmioty prywatne, jak i publiczne w ramach np. Platformy ZUCH - w połączeniu z usługą przechowywania danych w środowisku chmurowym. Wydaje się, że w tym zakresie powinna powstać odpowiednia regulacja.

Dodatkowo należy wskazać, iż w przypadku systemów centralnych część usług o najwyższym poziomie dojrzałości, tj. usługi transakcyjne, mogą częściowo „wykonywać się” na rejestrach centralnych, a częściowo na rejestrach (przy współdziałaniu) systemów lokalnych. W takim przypadku, w świetle aktualnych przepisów ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach powstają wątpliwości interpretacyjne - czy załatwienie sprawy przy pomocy tego rodzaju usługi jest w świetle przepisów tej ustawy „dokumentacją archiwalną wytworzoną w jednostce samorządu terytorialnego lub do niej napływającą”.

Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach wskazuje sposób przechowywania danych w systemach klasy EZD. Należy jednak przypomnieć, iż poza regulacją ww. ustawy pozostaje kwestia archiwizacji baz danych, będących częścią systemów teleinformatycznych używanych przez podmioty publiczne - tak na poziomie centralnym jak i lokalnym. We wskazanym zakresie, brak regulacji powoduje trudności w ocenie, czy możliwe jest dalsze przetwarzanie ww. baz danych w przypadku, gdy: albo na gruncie centralnym albo w jednostce samorządu terytorialnego dochodzi do zmiany w postaci przejścia na nowy system teleinformatyczny, zmiany modelu świadczenia usług itp. Brak regulacji o charakterze generalnym powoduje, iż w przypadku braku regulacji szczególnych, np. w ustawach regulujących działanie określonego systemu (co jest częstym przypadkiem) w świetle np. przepisów RODO, dane osobowe przechowywane w tego typu systemach rejestrów (bazach danych), powinny zostać usunięte z chwilą uchylenia podstawy prawnej dla prowadzenia danej bazy danych.

**Wydaje się zasadne podjęcie prac analitycznych, w celu ustalenia zakresu koniecznych zmian w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, a w konsekwencji ewentualne podjęcie prac legislacyjnych.**

## **2. Zmiany w instrukcji kancelaryjnej.**

Ustawa o tzw. tarczy antykryzysowej 2.0 oraz ustawa o doręczeniach elektronicznych wprowadziły szereg zmian w wielu ustawach dziedzinowych, które mają usprawnić elektroniczny obieg dokumentów w administracji i obrocie gospodarczym. Jako bardzo korzystną w tym aspekcie, należy również przyjąć wywołaną przedstawionymi wyżej regulacjami nowelizację przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Postulujemy o wprowadzenie analogicznych do KPA zapisów w Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz.67), które w naszej ocenie usprawnią działanie elektronicznego urzędu, ułatwią wykonywanie pracy zdalnej oraz pracę jednostek posiadających swoją siedzibę w kilku lokalizacjach, w tym oddziały zamiejscowe w podmiotach administracji samorządowej i rządowej zobowiązane do stosowania ww. Instrukcji kancelaryjnej. Przedmiotowa Instrukcja wymaga szerszej nowelizacji, jednakże dostosowanie do nowego porządku prawnego, tj. ww. ustaw wydaje się najpilniejszą kwestią z punktu widzenia informatyzacji państwa.

### **1) Wydruki pism z systemu EZD**

Na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695) ustawodawca wprowadził do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 393, dający organom możliwość doręczania stronie lub innemu uczestnikowi postępowania wydruku pism uzyskanych z systemu teleinformatycznego, w brzmieniu następującym:

§ 1. W przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób.

§ 2. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, zawiera:

- 1) informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną;
- 2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane.

§ 3. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, może zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo.

§ 4. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego.



Z kolei w Instrukcji kancelaryjnej (§ 34 ust. 1 oraz § 59 ust. 2 pkt.2) istnieje obowiązek podpisywania dwóch egzemplarzy pisma, równoległe w wersji elektronicznej (podpis elektroniczny) i papierowej (odręcznie), w celu udokumentowania prowadzonych akt sprawy oraz wysłania pisma poza urząd:

- w ramach czynności kancelaryjnych wykonywanych w systemie EZD: w sprawie prowadzonej elektronicznie w urzędzie - w przypadku konieczności wysłania pisma do klienta w postaci papierowej - pismo do akt sprawy podpisuje się elektronicznie, a wydruk pisma przeznaczonego do wysyłki w postaci papierowej - odręcznie,
- w ramach czynności kancelaryjnych w systemie tradycyjnym: w sprawie prowadzonej papierowo - w przypadku wysyłki pisma do klienta w postaci elektronicznej - pismo podpisuje się elektronicznie, a jego wydruk odręcznie, z przeznaczeniem do papierowych akt sprawy.

**Wnosimy o zmianę ww. przepisów Instrukcji kancelaryjnej, które utrudniają w praktyce wykonywanie czynności kancelaryjnych, takich jak akceptacja, podpisywanie dokumentów i ich wysyłanie z dowolnego - w taki sposób, który umożliwi stosowanie mechanizmu z art. 39 z ind. 3 KPA. W odniesieniu do wysyłania wydruków pism (niezależnie od ich charakteru) podpisanych elektronicznie, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego z zachowaniem wartości dowodowej tych wydruków, jak również w modelu postępowania tradycyjnego i EZD, a także w celu użycia wydruków pism z systemu EZD (bez ich odręcznego podpisywania) do udokumentowania akt spraw prowadzonych tradycyjnie w podmiocie (nie tylko w postępowaniach administracyjnych czy podatkowych) - o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.**

## **2) Podpisy elektroniczne**

Ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320) ustawodawca wprowadził m.in. do Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ordynacji podatkowej możliwość użycia różnego rodzaju podpisów elektronicznych. Mówi o tym zasada pisemności - art. 14 § 1a KPA: "pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią". Takiej elastyczności należałoby oczekiwać w Instrukcji kancelaryjnej (w stosunku do każdego rodzaju pisma, z zastrzeżeniem - o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, tj. nie wskazują potrzeby użycia określonego rodzaju podpisu), by nie ograniczać stosowania podpisu elektronicznego w przypadku pism przeznaczonych do wysyłki w postaci elektronicznej lub do akt sprawy - do kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Po wielu latach stosowania Instrukcji kancelaryjnej z 2011 r. i wobec zmian jakie nastąpiły w przepisach dotyczących sposobu identyfikacji elektronicznej zapis § 33 ust. 1 IK jest niejasny i wymaga aktualizacji (przepisy do zmiany to: § 33 ust. 1, § 34 ust. 3 oraz § 59 ust. 2 pkt.1).

System klasy EZD we wsparciu z lokalnymi lub centralnymi rejestrami może służyć do realizacji transakcyjnych usług online (jednostronnych albo dwustronnych). Należy wskazać, iż w takim przypadku rola urzędnika może zostać całkowicie wyłączona albo sprowadzona wyłącznie do nadzoru nad procesem przetwarzania danych i kontroli wyniku tego przetwarzania, natomiast tworzenie dokumentów może odbywać się automatycznie.

W aktualnym brzmieniu rozporządzenia brakuje regulacji wskazującej na ten sposób tworzenia dokumentacji, np. poprzez wprowadzenie odpowiednich zwolnień z obowiązku podpisywania dokumentów przez pracownika.

## **3) Sposoby wpływu przesyłek i wysyłki pism**

Dostosowania do rozwiązań wynikających z ustawy o doręczeniach elektronicznych wymagają również zapisy Instrukcji Kancelaryjnej, które wskazują na sposoby przekazywania przesyłek elektronicznych do podmiotu i ich wysyłki (m.in. elektroniczna skrzynka podawcza, UPO, doręczanie za pomocą środków komunikacji elektronicznej itp.).