

Grażyna Szpor, Agnieszka Gryszczyńska

Konferencja naukowa "Informatyka w administracji. Stan prawny i propozycje zmian", Wydział Prawa i Administracji UKSW, Warszawa 15.11.2006 r.

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/3, 189-203

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KONFERENCJA NAUKOWA
„INFORMATYKA W ADMINISTRACJI. STAN PRAWNY I PROPOZYCJE ZMIAN”
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI UKSW, WARSZAWA 15.11.2006 R.

W dniu 15.11.2006 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego odbyła się konferencja naukowa „Informatyka w administracji. Stan prawny i propozycje zmian” zorganizowana przez dr hab. Grażynę Szpor, prof. UKSW Kierownika Katedry Prawa Informatycznego.

W konferencji, będącej odpowiedzią na postulat eksperckiego wsparcia stanowienia prawa dla władz publicznych, obciążonych ogromem bieżących problemów, związanych z wykorzystaniem nowych technologii w usprawnianiu procesów informacyjnych, wzięli udział przedstawiciele władz publicznych i pracownicy naukowcy kilku uczelni.

Celem konferencji była analiza potrzeb i możliwości zmian ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przedmiotem wystąpień były w szczególności problemy: ochrony interesu publicznego jako celu regulacji, określenia zasadniczych celów planu informatyzacji państwa, skorygowania relacji planu do wszystkich programów – sektorowych i ponadsektorowych, powiązania standaryzacji z referencyjnością systemów, podziału kompetencji w zakresie informatyzacji, eliminowania kolizji interesów i kolizji norm, zmiany organizacji i zadań Rady Informatyzacji, zapewnienia dostępności metadanych o systemach, efektywności kontroli, zbudowania słownika definicji prawa informatycznego, ułatwienia komunikacji urząd – obywatel oraz zwiększenia dostępności informacji o prawie.

Program konferencji obejmował dwa referaty i dyskusję panelową. Referat „Ustawa o informatyzacji – postulaty *de lege ferenda*” wygłosiła dr hab. Grażyna Szpor, a referat „Stosowanie ustawy o informatyzacji – aspekty technologiczne” dr. inż. Kajetan Wojsyk.

W dyskusji panelowej, dla której punktem wyjścia był tekst złożonego do druku komentarza do ustawy o informatyzacji (autorstwa G. Szpor, C. Martysza i K. Wojsyka), udział wzięli: dr Tomasz Bąkowski – pracownik naukowy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Zastępca Dyrektora Strategicznego Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Adam Dobiński – pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej ds. geoinformacji, Wiceprezes Centrum Satelitarnego Monitoringu Regionalnego, mgr Agnieszka Gryszczyńska – pracownik naukowy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, dr hab. Czesław Martysz

– prof. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Kolegium NIK, Krzysztof Mączewski – Geodeta Województwa Mazowieckiego, prof. dr hab. Artur Nowak-Far – prof. Szkoły Głównej Handlowej i Kierownik Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (wystąpienie do protokołu), Piotr Piętaś – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, dr Agnieszka Piskorz-Ryń – pracownik naukowy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Marek Słowikowski – Dyrektor Departamentu Informatyzacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dr hab. Grażyna Szpor – prof. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i Prezes Stowarzyszenia SILGIS, dr Wojciech Wiewiórowski – pracownik naukowy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego i doradca Wicepremiera Ludwika Dorna, oraz dr inż. Kajetan Wojsyk – wiceprezes Stowarzyszenia „Miasta w Internecie”, Informatyk Miejski w Częstochowie, adiunkt w Instytucie Edukacji Technicznej Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie.

CEL I ZAKRES REGULACJI

W kwestii czy ochrona interesu publicznego jako cel regulacji może być osiągana w ramach obowiązującej ustawy o informatyzacji, czy potrzebna jest nowa ustawa, G. Szpor podniosła, iż z jednej strony pojawia się pogląd, iż należy uchylić ustawę o informatyzacji, która koncentruje się na kwestiach technologicznych i nie obejmuje istotnych kwestii związanych z referencyjnością, a opracować na nowo ustawę o szerszym zakresie, która dotyczyłaby modelu informacyjnego państwa i – zdaniem prof. Józefa Oleckiego – zapewniłaby lepszy rozwój informatyzacji państwa. Z drugiej strony przeciwko tej koncepcji przemawia długotrwałość procesu legislacyjnego – nowa ustawa mogłaby zostać uchwalona najwcześniej pod koniec kadencji Sejmu, natomiast nowelizacji ustawy można dokonać w ciągu pół roku. Taka myśl przyświecała PiS w momencie podejmowania decyzji przed głosowaniami, czy tę ustawę poprzeć, czy też ją zablokować. Ostatecznie uznano, że niedoskonałości można szybko skorygować.

Jeśli chodzi o kwestie określenia celu regulacji, to ochrona interesu publicznego jest w ustawie o informatyzacji określona bardzo ogólnie i pozostawia władzy wykonawczej miejsce na jej skonkretyzowanie, choćby w odniesieniu do kwestii, co wchodzi w zakres tak pojętego interesu publicznego i jakie są w tym zakresie priorytety. Pojawiła się koncepcja, aby wpisać do

ustawy o informatyzacji konstytucyjne cele, przez pryzmat których, mamy oglądać i przepisy wykonawcze do ustawy i procesy stosowania prawa, będące podstawą weryfikacji konkretnych aktów generalnych i indywidualnych. Chodzi tu w szczególności o takie cele jak ochrona praw człowieka, względy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz bliższe powiązanie ustawy z innymi celami konstytucyjnymi, które realizują władze publiczne. Pod kątem programowych założeń przełamывania patologii „Polski resortowej” i obniżania kosztów administrowania, powinny być analizowane i wyznaczone granice centralizacji baz danych i instrumenty promowania systemów skoordynowanych, ale zdecentralizowanych.

W kwestii, czy ochrona interesu publicznego, jako cel regulacji, może być osiągnięta w ramach obowiązującej ustawy o informatyzacji, czy też potrzebna jest nowa ustawa, wyrażony był pogląd, że potrzebne są zmiany, przy czym wprowadzanie ich w drodze nowelizacji ustawy o informatyzacji daje szansę na szybsze usunięcie wad regulacji, niż w przypadku projektowania nowej ustawy. Rozważone powinny być przy tym postulaty zwiększenia roli ustawy w identyfikacji interesu publicznego w zakresie informatyzacji wykonywania zadań publicznych. Nowa ustawa może być dobrym rozwiązaniem w przypadku uzgodnienia szerokiego jej zakresu wyznaczającego model informacyjny państwa i po zebraniu doświadczeń związanych ze stosowaniem obecnej ustawy (P. Piętak, G. Szpor).

W odniesieniu do zakresu ustawy, zwrócono uwagę, iż wyłączenia podmiotowe zawarte w art. 2 są niekorzystne z punktu widzenia realizacji deklarowanego celu ustawy tj. skoordynowania sfery wewnętrznej administracji (*backoffice*), ponieważ wszystkie podmioty wymienione w art. 2 ust. 3 ustawy mają obowiązek stosować ustawę w kontaktach zewnętrznych, ale nie w sferze wewnętrznej, w której nie muszą m. in. poddać się standaryzacji. Podkreśla się również, że istnieje kilkanaście innych ustaw, które nie zostały znowelizowane w ustawie o informatyzacji, a które sprawiają, iż znaczna liczba podmiotów może kierować się dotychczasowymi przepisami z pominięciem rygorów nałożonych ustawą o informatyzacji i przepisami wykonawczymi, ponieważ podstawą umocowania dla nich jest ustawa szczególna, podczas kiedy te zmiany wprowadzane na mocy przepisów wykonawczych wprowadzane mają być aktem o randze rozporządzenia. Proponowane w literaturze koncepcje rozwiązania tego problemu zakładają odstąpienie w art. 2 od wyłączeń podmiotowych a jedynie ustalenie zakresu wyłączeń przedmiotowych tak, aby cele ustawowe mogły być realizowane. Powrócić można też do koncepcji dodania do ustawy o informatyzacji obok przepisów o standaryzacji także przepisów związanych z referencyjnością systemów. W. Wiewiórowski

zauważył, że do ustawy o informatyzacji nie wprowadzono referencyjności z uwagi na to, że w momencie przygotowywania ustawy nie wiadomo było jak mają wyglądać systemy referencyjne i czy one rzeczywiście będą tworzone. Nawet w tej chwili mówiąc o systemach PESEL, REGON i TERYT nie jesteśmy do końca pewni czy będą to systemy referencyjne. To, że do tej pory ustawa nie zawiera tej regulacji, wynika z tego, że nie było koncepcji jak ma to wyglądać. Jeśli się uzna, że ta koncepcja teraz jest, co nie jest takie oczywiste, bo to, co jest proponowane jest krytykowane, to chyba nie ma problemu, aby do ustawy to teraz wprowadzić.

PLANY I PROGRAMY

Następną diskutowaną kwestią były cele Planu Informatyzacji Państwa. W ustawie są to cele operacyjne, niepowiązane z konstytucyjnymi zadaniami władz, technologia jest tutaj na pierwszym planie. Odnosząc się do dokumentów unijnych, gdzie cele te są formułowane jako budowa europejskiego społeczeństwa informacyjnego a potem omawia się środki konieczne dla realizacji tego celu, wskazano, że w Polsce jako cel wskazuje się budowę sieci teleinformatycznych. Jeśli jednak budowa sieci ma być celem samym w sobie to nie ma podstaw do weryfikacji, jakim funkcjom miałby one służyć, jakie miały by być priorytety czy zakres. W rezultacie w ustawie o informatyzacji lub w rozporządzeniu określającym, co Plan Informatyzacji powinien zawierać, sfera celów powinna być rozbudowana. Należy zastanowić się jak określać cele Planu, czy wskazać w art. 5 ust. 2 zasadnicze cele Planu, jak powiązać w planie funkcje systemów z technologią, oraz jak należy uzgadniać kierunki i zakres prac legislacyjnych potrzebnych dla e-Rzeczypospolitej.

Grażyna Szpor podkreśliła, że cenne w Planie Informatyzacji jest określenie kierunków prac legislacyjnych potrzebnych dla rozwoju e-Rzeczypospolitej, choć można dyskutować, w jakim gremium prace legislacyjne powinny konsultowane i wytyczane oraz czy międzyresortowy zespół ds. informatyzacji powinien poświęcić uwagę planom prac prawodawczych. W. Wiwiórowski zauważył, że istnieją obecnie dwa sita, przez które omawiana kwestia musi się przebić – pierwsze sito ma charakter wewnętrzny jest to system koordynowania: poprzez konsultację międzyresortowe czy też powołany zespół, drugie sito to Rada ds. Informatyzacji – która ocenia Plan Informatyzacji oraz potrzebne zmiany legislacyjne.

W opinii A. Nowaka-Fara ustawa niejednoznacznie definiuje związek planu informatyzacji z budżetem państwa. Z jednej strony wyznaczając wy-

magania dla organu plan przyjmującego wskazuje, że musi brać on pod uwagę możliwości finansowania jego realizacji. Z drugiej jednak strony otwiera możliwość ustanawiania planu informatyzacji jako planu wieloletniego – co z uwagi na długość cyklu inwestycyjnego i cyklu życia produktu informacyjnego jest jak najbardziej pożądane. Pożądane byłoby jednak raczej inny sposób powiązania planów informatyzacji – a więc taki, który czyni z realizacji planu składnik budżetu i to właśnie w ujęciu wieloletnim. W ujęciu *de lege ferenda*, należy także stwierdzić, że obecne ujęcie planowania procesu informatyzacji powinno być dostosowane do modelu zamierzonego budżetowania zadaniowego – w takim przypadku plany informatyzacji musiałyby być same z siebie składnikami budżetu o statusie odrębnych zadań. Pozostaje jednak kwestią otwartą, jakie przyjąć kryteria wydzielenia tych zadań (innymi słowy, jaki przyjąć poziom ich zagregowania tak, by poszczególne zamierzenia inwestycyjne nabierały statusu zadania budżetowego a nie składnika takiego zadania).

Kolejnym poruszonym zagadnieniem były relacje Planu Informatyzacji Państwa do programów i wiążące się z nimi wątpliwości: czy precyzować relacje między planem a programami, czy korygować klasyfikację systemów, czy przyjąć w art. 7, że akty normatywne odnoszące się do realizacji projektów informatycznych mogą obejmować wyłącznie zadania objęte Planem. G. Szpor podkreśliła, iż konieczna jest nowelizacja ustawy, ponieważ w chwili obecnej mamy przepisy mówiące o tym, że Plan Informatyzacji uwzględnia programy, a programy ustanawiane są w celu wykonania Planu. Istnieje też problem hierarchii norm oraz dopuszczenia tylko jako ewentualności projektów wieloletnich, podczas gdy analiza wskazuje na to, iż nie ma rocznych programów informatycznych. Dodatkowo kwestia relacji między Planem a programem jest niestabilna. Problem polega głównie na nazwie projekt informatyczny – raz tego pojęcia się używa dla opisanie kwestii technicznych a raz w rozumieniu rozporządzania odpowiednio ministra albo Prezesa Rady Ministrów ustanawiającego projekt informatyczny. Wydaje się, że jeśli mówimy o tym, że projekty mają być w Planie Informatyzacji chodzi tu o projekty w znaczeniu informatycznym, natomiast, jeżeli mówi się o tym, że projekty ustanawia się w celu wykonania Planu chodzi tu o rozporządzenia ustanawiane w celu wykonania Planu. Problem merytoryczny dotyczy też kwestii podziału projektów na projekty roczne i wieloletnie oraz sektorowe i ponadsektorowe. Należy również zastanowić się czy podział na projekty sektorowe i ponadsektorowe należy utrzymać – projekt ponadsektorowy może się mieścić w kompetencji jednego ministra kierującego kilkoma działami administracji i w tej sytuacji Rada Ministrów będzie wkraczała w projekty wpraw-

dzie ponadsektorowe, ale pozostające w gestii jednego ministra. Gdyby ponadto przyjąć w art. 7, że akty normatywne odnoszące się do realizacji projektów informatycznych mogą obejmować wyłącznie zadania objęte Planem Informatyzacji to wtedy wyeliminowana zostałaby sprzeczność, między art. 7 a art. 8 i 9, związana z hierarchią źródeł prawa i faktem, że te rozporządzenia mają blokować kilkadziesiąt ustaw szczególnych.

Minister P. Piętał zwrócił uwagę na to, że naczelnym zadaniem rządu Premiera Jarosława Kaczyńskiego jest absorpcja środków unijnych, natomiast kluczową zasadą budowania projektów jest przemyślenie podstaw projektu. W tej chwili natomiast presja czasu, może skłaniać do wydawania środków unijnych na budowę projektów „od dachu”. Szybkość absorpcji środków unijnych może doprowadzić nie do poprawy sytuacji państwa, ale do jej pogorszenia. Np. przy budowie systemu PESEL 2 zarezerwowano 2 miesiące czasu, aby założenia systemu przedyskutować na szerszym forum – informatyków, prawników, administratywistów. Czas poświęcony na dyskusję nad projektem może jednak doprowadzić do utraty dofinansowania z funduszy strukturalnych.

PODZIAŁ KOMPETENCJI

Piotr Piętał zwrócił uwagę na kolizje interesów, które utrudniają różne przedsięwzięcia, w tym na zakorzenione w interesach poszczególnych ministerstw patologie „Polski resortowej”.

Istotnym problemem związanym z podziałem kompetencji, jest formalizacja uzgodnień międzyresortowych. Jako podmioty odpowiedzialne za projekty informatyczne występują w ustawie minister właściwy do spraw informatyzacji oraz te podmioty, które w danym projekcie uczestniczą, natomiast na etapie Planu Informatyzacji występuje tylko minister właściwy do spraw informatyzacji oraz Rada Ministrów. Kwestia udziału innych członów Rady Ministrów pozostaje w sferze wewnętrznej i nasuwa się pytanie czy należałoby te uzgodnienia międzyresortowe sformalizować – przewidując rolę innych ministrów w procesie planowania (G. Szpor). W. Wiewiórowski podniósł, iż powołany został międzyresortowy zespół do spraw informatyzacji. Dodatkowo Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwy w sprawach informatyzacji został upoważniony do reprezentowania Rady Ministrów w sprawach informatyzacji, natomiast podstawą tego upoważnienia jest zarządzenie, a upoważnienie jest aktualne tylko, jeśli chodzi o obecny skład Rady Ministrów. G. Szpor zauważyła, że bezsporna jest potrzeba współdziałania, ale dopiero po pierwszych doświadczeniach pracy tego zespołu będzie wiado-

mo czy jakaś prawna formalizacja w akcie wyższego rzędu czy też w samej ustawie o informatyzacji lub w postaci delegacji dla ministra właściwego do spraw informatyzacji będzie dla osiągnięcia efektywności współdziałania potrzebna. Zdaniem ministra P. Piętaka Urząd ds. Informatyzacji, który byłby ponad ministerstwami nie powstanie z uwagi na to, że obecne podziały resortowe leżą w interesach poszczególnych ministerstw. Nawet, jeśli taki Urząd powstałby, to jego rola może być zupełnie inna niż się zakłada.

Z podziałem kompetencji w zakresie informatyzacji wiąże się też pytanie, czy reguły kolizyjne z art. 4, nie powinny być szerzej rozbudowane i dotyczyć relacji między systemami podporządkowanymi innym resortom, czy stosowanie przepisów ustawy o informatyzacji i aktów wykonawczych nie napotyka na problemy związane ze stosowaniem ustaw szczególnych np. przez ministerstwo sprawiedliwości w kwestiach związanych z informatyzacją ksiąg wieczystych albo czy takie problemy nie występują na styku z innymi ustawami „resortowymi”. P. Piętał stwierdził, że jeśli chodzi o kontakty ministra właściwego do spraw informatyzacji z Ministerstwem Sprawiedliwości, to dla MSWiA rejestr ksiąg wieczystych jest pewnym wzorem, dodatkowo przy budowie systemu PESEL 2 MSWiA korzysta z wiedzy specjalistów i prawników Ministerstwa Sprawiedliwości pracujących przy informatyzacji ksiąg wieczystych. Minister P. Piętał w nawiązaniu do wypowiedzi dr W. Wiewiórowskiego podniósł, że nie jest pewien czy w skład międzyresortowego zespołu ds. informatyzacji weszli przedstawiciele ZUS i NFZ, ponieważ problem, jaki się pojawia, jeśli chodzi o strukturę rządu oraz administracji publicznej to właśnie problem informatyzacji tych dwóch centralnych urzędów. Należy się także zastanowić, jakie przełożenie może mieć ten międzyresortowy zespół na działania i informatyzację ZUS i NFZ, ponieważ kolizje, jakie się pojawiają dotyczą problemów między ministrem właściwym do spraw informatyzacji a ZUS i NFZ, na innych płaszczyznach kompromis jest łatwiejszy do osiągnięcia.

Krzysztof Mączewski odniósł się do problemów wynikających z istoty informacji przestrzennej. Zaproponował rozważenie, czy jeśli chodzi o realizację takich celów ustawy o informatyzacji, jak innowacyjność i poprawa usług administracyjnych, nie należałoby ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji nadać roli mniej kontrolnej a bardziej koordynacyjnej, roli osoby wspomagającej informatyzację. Należy też zwrócić uwagę na sferę oddziaływania i relacji partnerskich związanych z przedsięwzięciami projektowymi, które w sferze informacji przestrzennej mogą mieć charakter interdyscyplinarny i integrujący różne podmioty organizacyjne. K. Mączewski wskazał na konieczność istnienia nadrzędnego organu w państwie, który będzie miał uprawnienia do nadawania kierunku inicjatywom związanych z informaty-

zacja, które powstają z dala od ośrodków decyzyjnych. Należy zwrócić uwagę na to, aby w ustawie nie osiągnąć efektu, który będzie paraliżować inicjatywy środowisk, w których rodzą się pomysły. Należy znaleźć mechanizm wspomagania takich inicjatyw a jednocześnie mechanizm koordynowania tych działań i doprowadzenia do konsensusu.

Grażyna Szpor zaproponowała rozważenie, czy wszystkie rozporządzenia odnoszące się do informatyzacji nie powinny być wydawane w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji.

RADA INFORMATYZACJI

Kolejnym diskutowanym problemem, był kształt i kompetencje Rady Informatyzacji. Zastanawiano się, czy należy zmodernizować Radę Informatyzacji, czy zmienić jej skład, poszerzyć zakres opiniowania aktów prawnych. Według G. Szpor mankamentem funkcjonowania Rady jest zbyt wąski zakres kompetencji opiniodawczych odnośnie projektów aktów normatywnych odnoszących się do informatyzacji. Należałoby zapewnić Radzie możliwość opiniowania aktów prawnych tworzonych przez różne ministerstwa odnoszących się do informatyzacji. Należałoby jednak także wprowadzić oświadczenia o braku konfliktu interesów albo przewidzieć wyłączenia z udziału w sprawach, jeśli konflikt interesów w konkretnej sprawie występuje. Można sobie wyobrazić sytuację, gdzie użytkownicy jednego produktu tworzą stowarzyszenie, które może uczestniczyć jako aktywny uczestnik w procesie prawotwórczym.

Wojciech Wiewiórowski zwrócił uwagę na problemy, które podnoszą sami członkowie Rady. Pierwszym z nich jest kwestia, czy Rada może i na jakiej podstawie podejmować działania związane z informatyzacją a o których wyraźnie nie napisano w art. 17. Członkowie Rady chcieliby, aby otworzyć katalog możliwości, w jakich Rada może podejmować działania np. rozważać problemy nie po to, aby wydać akt prawny ale wywołać dyskusję. Drugim problemem jest kwestia brzmienia art. 17 ust 2 pkt 2 lit. c mówiącego o tym, że zadaniem Rady jest tłumaczenie norm na język polski norm i innych dokumentów normalizacyjnych. Członkowie Rady twierdzą, że jest to przepis martwy, ponieważ nie jest określone, jakimi środkami, za czyje pieniądze i w jakim celu, tym bardziej, że zgodnie z ustawą Rada nie może powoływać specjalistów. Należy jednak podkreślić, że członkowie Rady uważają, że normy powinny być tłumaczone, problem normalizacji jest dla nich jednym z poważniejszych problemów w całym procesie normalizacji.

Marek Słowikowski wskazał jednak, że do zadań Rady należy przygotowanie we współpracy z różnymi organami administracji rządowej działu

informatyzacja propozycji w zakresie tłumaczenia norm. Jeśli Rada widzi potrzebę tłumaczenia jakiejś normy, to za pośrednictwem Departamentu Informatyzacji jest to zlecane ośrodkowi zajmującemu się tłumaczeniem norm informatycznych. Rada zgodnie z przepisami ustawy przygotowuje jedynie rekomendację w zakresie tłumaczenia norm.

Wojciech Wiewiórowski podniósł też konieczność wprowadzenia Rady Informatyzacji do uzgodnień międzyresortowych, gdzie włącza się przedstawiciele izb gospodarczych oraz organizacji społecznych, choć sama ustawa takie możliwości przewiduje.

KRAJOWA EWIDENCJA

Grażyna Szpor podniosła także kwestię dostępności metadanych o systemach. Należy zastanowić się czy modernizować czy zlikwidować krajową ewidencję, czy dane krajowej ewidencji może zapewniać Biuletyn Informacji Publicznej.

Agnieszka Piskorz-Ryń wyraziła pogląd, iż prowadzenie ewidencji rejestrów publicznych jest niecelowe. Podmioty publiczne są zobowiązane przekazywać informacje o prowadzonych przez siebie rejestrach i dane te aktualizować. Ustawodawca nie bierze jednak pod uwagę faktu, iż większość podmiotów pewne rejestry i ewidencje prowadzi obligatoryjnie np. 2,5 tys. gmin przekazuje dokładnie te same informacje o prowadzonej ewidencji działalności gospodarczej. Nasuwa się więc generalne pytanie, czy celem obowiązku zgłaszania ewidencji i rejestrów, jest ustalenie katalogu ewidencji i rejestrów, których prowadzenie nakazują przepisy prawa. Kolejna kwestia dotyczy wzajemnej relacji między art. 20 ustawy o informatyzacji a art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Art. 6 ust 1 pkt 3 lit. f ustawy o dostępie do informacji publicznej mówi, iż w BIP mają się znajdować informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach i sposobach udostępniania informacji tam zawartych. Artykuł ten w znacznym zakresie pokrywa się z art. 20 ustawy o informatyzacji, więc można byłoby rozszerzyć zakres art. 6 ustawy o dostępie do informatyzacji, aby ten obowiązek został wykonany. W tej chwili podmiot podaje w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o prowadzonych ewidencjach i rejestrach z drugiej strony te same informacje przekazuje do Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych. Wydaje się więc, że jest to nieefektywne i niecelowe.

Marek Słowikowski stwierdził, iż prawdą jest, że część regulacji objętych ustawą o informatyzacji oraz ustawą o dostępie do informacji publicznej pokrywa się. Natomiast dla ministra właściwego do spraw informatyzacji

istotna jest także część ewidencji odnosząca się do ewidencjonowania systemów teleinformatycznych, które są używane do prowadzenia rejestrów. Podczas dyskusji nad projektem ustawy pojawił się problem, że tworzonych jest kilka rejestrów w znaczący sposób się pokrywających. Pomysłem rozwiązania tego problemu, było stworzenie bazy rejestrów, umożliwiającej analizowanie sensu ich istnienia oraz zapobieganie powtarzaniu się rejestrów oraz budowaniu systemów informatycznych mających te same funkcjonalności. Ewidencja miała na celu uporządkowanie zagadnienia.

Grażyna Szpor zauważyła, że należałoby zredukować obowiązek i wyłączyć zbiory, które są powielane. M. Słowikowski stwierdził, że problem ograniczenia obowiązku jest analizowany, ponieważ do Ewidencji wpłynęły dziesiątki zgłoszeń dotyczące dziennika kasowego, który jest też swego rodzaju rejestrem. Zakres tego przepisu ustawowego jest rzeczywiście zbyt szeroki.

Kajetan Wojsyk zauważył, że nie powinno się zgłaszać rejestrów, do prowadzenia których podmioty są zobowiązane na podstawie ustawy, ponieważ każdy o nich wie. Dodatkowo gdyby zaczęto egzekwować art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przewidujący karę grzywny, pieniądze uzyskane w ten sposób można byłoby przeznaczyć na stworzenie nowego bazodanowego Biuletynu Informacji Publicznej. W chwili obecnej każdy BIP jest inny, ma inną strukturę, opiera się na innej filozofii i metodologii.

Adam Dobiński aprobując częściowo poglądy A. Piskorz-Ryń, stwierdził, że rolą Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych powinno być powiadamianie organów nadzorczych jak zaawansowane jest wdrożenie nowych systemów. Podkreślił jednak, że regulacja w tym zakresie jest nadmiarowa.

KONTROLA

Kolejnym tematem podniesionym podczas konferencji była kwestia efektywności kontroli i współdziałania organów kontrolnych oraz roli NIK. Wg G. Szpor nie jest trafna wyrażana w publikacjach opinia, że ustawa o informatyzacji wprowadziła nieegzekwowalną kontrolę. Powierzenie kontroli organowi nadzoru sprawiło, iż organ ten, otrzymawszy protokół pokontrolny, ma obowiązek podjąć odpowiednie działania, jeśli okaże się, że protokół zawiera informacje o łamaniu prawa. W związku z tym jest to szczelny system nadzoru. Należy też podnieść, że poprzez odstępianie od tworzenia centralnego aparatu kontroli uniknięto nadmiernego biurokratyzmu. Można by się zastanowić nad wprowadzeniem do ustawy obowiązku sprawozdawczego, tak, aby sprawozdania z wykonanych kontroli trafiały do ministra właściwego do

spraw informatyzacji. W takim wypadku będzie miał on informację czy organy nadzorujące zlecają przeprowadzanie kontroli. Dodatkowo dane takie można byłoby wykorzystać w przyszłości dla planowania, wprowadzania zmian w ustawie czy kształcenia kontrolerów. Analizy wymaga kwestia powielania w wielu ustawach i rozporządzeniach podobnych przepisów odnoszących się do uprawnień kontrolera, trybu przeprowadzania kontroli itp.

Dyrektor Marek Słowikowski wskazał, że należy zastanowić się czy kontrolerzy nie mogliby działać w ramach ustawy o NIK. Czy nie należałoby wskazać NIK jako podmiotu kontrolnego przeprowadzającego także kontrolę informatyczną.

Profesor dr hab. Czesław Martysz stwierdził, że potrzebne jest redukcje regulacji szczegółowych (np. w zakresie procedury, środków zaskarżenia, skutków prawnych). Podkreślił, że mamy bardzo rozbudowany system kontroli, który jednak ma wspólne podstawy i części wspólne. Należałoby przyczynić się do skoordynowania systemów kontroli. Mamy w Polsce system, w którym kontrole różnych instytucji, mających różne kryteria kontrolne odbywają się po sobie, bądź równocześnie. Uproszczenie i koordynacja systemu kontroli może przyczynić się do koordynacji podejmowanych działań oraz redukcji kosztów.

DOŚTĘP DO INFORMACJI O PRAWIE

Wątkiem powracającym wielokrotnie w trakcie dyskusji, były kwestie słownika definicji prawa informatycznego. Bezcenną rzeczą podjętą podczas prac nad ustawą była próba standaryzacji słownika pojęciowego, natomiast dr K. Wojsyk zauważył poważny problem ułomności definicji informatycznego nośnika danych, która pozwala na przyjęcie, iż takim nośnikiem może być także karta papieru, co w powiązaniu z definicją dokumentu elektronicznego sprawia, iż definicja ta obarczona jest pierwotną słabością. G. Szpor zgadzając się z uwagami dra K. Wojsyka dodała, że prawny wymóg pisemności jako wyrażenia pismem nie przesądza o nośniku, na którym to pismo ma być utrwalone i zaproponowała rozróżnienie dokumentalnych i niedokumentalnych środków przekazu. W tej koncepcji, środki dokumentalne są to środki odtwarzalne bez udziału nadawcy natomiast środki niedokumentalne są niemożliwe do odtworzenia bez udziału nadawcy. Grażyna Szpor odniosła się także do publicznego systemu informacyjnego oraz definicji rejestrów i systemów teleinformatycznych. Podniosła, że problem pojawia się z rejestrami, które nie są podłączone do sieci i nie spełniają kryteriów systemu teleinformatycznego. Prof. Grażyna Szpor dodała, iż w ciągu 2 lat pewna stan-

daryzacja semantyczna jest nieunikniona, wobec czego należy w ramach zespołowych badań podjąć próbę jak najszerzej standaryzacji języka prawnego, czyniąc punktem wyjścia zawarte w prawie unijnym definicje odnoszące się do informacji i informatyki. Kompleksowa analiza wydaje się potrzebna także po to, żeby ten sam termin nie występował w różnych ustawach w kilku różnych znaczeniach a ta sama treść nie była wyrażana przez kilka określeń, (co zdiagnozowano kilka lat temu przy budowie słownika definicji obiektów przestrzennych). Podniosła także, że prawnicy nie mogą zamykać się w swojej tradycji definicyjnej, ponieważ definicję ma stosować wielozawodowa administracja, a informatycy nie odstąpią od pewnych wyprowadzanych z nauk ścisłych definicji: danych, informacji czy algorytmu. Dlatego istnieje potrzeba interdyscyplinarnych uzgodnień uwzględniających prawo międzynarodowe oraz normy ustanowione w procesie normalizacji. Należałoby też określić rolę, jaką w definiowaniu przypisać należy aktom ustawowym a jaką normom ustanawianym w procesie normalizacji. Dyrektor Krzysztof Mączewski stwierdził, że jeśli chodzi o informację o przestrzeni to rozwiązania techniczne określane w aktach normatywnych powinny być uzupełniane przepisami wewnętrznymi, instrukcyjnymi oraz działalnością normalizacyjną.

Paradoksem jest stanowienie prawa niezrozumiałego dla prawników. Znaczna część aktów wykonawczych do ustaw jest niezrozumiała dla większości prawników, którzy mają je stosować, egzekwować i być odpowiedzialnymi za ich przestrzeganie. Minister P. Piętaś odnosząc się do trudności, jakie wynikają przy tworzeniu definicji wskazał, że liczne problemy dotyczą neologizmów z zakresu ekonomii, informacji i informatyki. Dr Tomasz Bąkowski wyraził pogląd, że prawnik nie rozumie języka informatycznego czy medycznego, ale też nie musi go rozumieć, a w odkodowywaniu norm powinien wspomóc się specjalistą z danego zakresu, biegłym np. informatykiem. Nie wszystko musi być definiowane – należy zastanowić się nad kwestią odsyłania od innych przyjętych regulacji opisujących dane zagadnienie. Dr W. Wiewiórowski podkreślił, że pogarsza się jakość używanego w aktach normatywnych języka, dodatkowo w załącznikach do rozporządzeń pojawia się definiowanie składni opisu dokumentów i struktur danych w języku XML. Wspomniał także o definicji URL, którą znaleźć możemy w rozporządzeniu w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, która to definicja powinna zostać stworzona w oparciu o prawo międzynarodowe. Dr K. Wojsyk odniósł się do kwestii aktów normatywnych zawierających załączniki w formacie XML, stwierdzając, że zaczęła się nowa era, w której pojawiają się akty prawne przeznaczone nie dla człowieka, a dla maszyny. A. Dobiński podniósł, iż idea wprowadzenia załączników zawierających schematy dokumentów XML była

taka, aby pozwolić na możliwie wielką dowolność dla osób, które chcą tworzyć własne systemy, a jednocześnie zachować pewną standardową formułę zapisów. Dołączanie do rozporządzeń schematów języku w XML, jest słusznym pomysłem, dzięki któremu administracja rządowa nie będzie narzucała rozwiązań administracji samorządowej. Dlatego też należy iść w kierunku standaryzacji. Dodał, że jest przeciwnikiem ograniczania konkurencji w zakresie informatyzacji – prowadzi to do powstawania monopolu i quasi monopolu i powoduje spadek jakości i wzrost ceny. Dr K. Wojsyk wskazał na zalety koncepcji publikacji zapisów XML – zawierających rodzaj i opis danych, dzięki czemu pozostaje otwartą kwestia oprogramowania i rozwiązań technicznych. Należy stworzyć słownik danych opisanych, którymi obracamy w administracji to wówczas mogą powstawać różne rozwiązania, ale dane pozostaną takie same – będzie można je migrować między systemami.

Następnym tematem dyskusji była inflacja prawa. Po zasygnalizowaniu wyników badań i poglądów Prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. Jerzego Stępnia oraz Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego prof. Jarosława Warylewskiego, przedstawianych na konferencji „Informacja prawna a prawa obywatela”, Minister P. Piętał wskazując przykłady składania ustaw wraz z aktami wykonawczymi liczącymi tysiące stron, zwrócił uwagę, że rośnie nie tylko liczba aktów prawnych, ale także liczba stron Dziennika Ustaw. Prof. dr hab. Czesław Martysz zauważył, iż w 2004 roku Dziennik Ustaw liczył 21 tys. stron, w 2005 roku ponad 17 tys. stron, natomiast w roku 2006 około 16 tys. Przyjęto około 360 ustaw, czyli uchwalano średnio jedną ustawę na dzień. Prof. Grażyna Szpor wyraziła – na przykładzie prawa ubezpieczeniowego – wątpliwość, czy interes publiczny wymaga zwielokrotniania objętości tekstów prawnych. Do poprawienia prawa i zwiększenia poczucia sprawiedliwości przyczyniłoby się ustalenie, gdzie interes publiczny nie wymaga regulacji, ponieważ obszar ten dotyczy interesów grupowych chronionych prawem prywatnym. Dr Tomasz Bąkowski dodał, że wzrost ilości aktów prawnych rangi ustawowej oraz ilości stron Dziennika Ustaw wynika po części z norm konstytucyjnych, w tym z przyjęcia zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co sprawiło, że od 1997 roku legislacja pracowała pełną parą, aby przenieść regulacje z zarządzeń do ustaw i rozporządzeń.

Wobec rosnącej liczby i objętości aktów normatywnych, nabierają znaczenia formy ich publikacji, w tym forma elektroniczna, znajdująca oparcie w nowelizacji dokonanej w ustawie o informatyzacji. Istotny jest też rozwój informatycznych systemów wyszukiwawczych, który powinien być analizowany w kontekście zwiększenia dostępności informacji o prawie. Mamy urzędowe i komercyjne systemy informacji prawnej, stanowiące gotową infrastruk-

ture, którą możemy wykorzystać, ale pojawia się pytanie czy należy tu skorzystać z partnerstwa publiczno-prywatnego. Dr W. Wiewiórowski postawił pytanie, co w powinno być w systemach tych ujawniane, czy państwo ma publikować w wersji elektronicznej prawo czy ma zbudować system informacyjno – wyszukiwawczy z zakresu prawa. Publikacja elektroniczna prawa oznacza elektroniczne publikowanie tego, co zostało przyjęte, nie oznacza to jednak tworzenia systemu, który by to prezentował na zewnątrz – tą część można pozostawić rynkowi, który w Polsce w tym zakresie dobrze się rozwija. Jeśli natomiast ustawowo powinno się stworzyć system informacji prawnej prowadzony przez administrację publiczną, to nie może się to udać z uwagi na odmienne uwarunkowania i sposób myślenia o tym, co prezentujemy. Mamy więc dwie możliwości: albo państwo stworzy słabszy system dostępny dla wszystkich obywateli albo państwo ma tylko dawać na rynek informację w wersji elektronicznej a firmy prywatne będą to przetwarzały i sprzedadzą to obywatelowi. Dyrektor Marek Słowikowski uznał, że należy iść w stronę publikacji prawa, tak aby obywatel mógł się z prawem zapoznać poprzez stronę internetową. Państwo nie ma budować całego systemu dostępu do prawie. Dr W. Wiewiórowski zaznaczył, że należy także odróżnić system informacji o prawie od systemu informacji o akcie prawnym. Jedyne system dostępu do informacji o prawie w tej chwili to bardzo rozbudowany system informacji prawnej obejmujący nie tylko prawo polskie, ale także Unii Europejskiej, tak, aby można było porównać odpowiednie przepisy. Pomimo tego, iż państwo polskie powinno to zrobić należy zauważyć, że nie będzie w stanie technicznie tego zapewnić. M. Słowikowski zauważył, że państwo może też technicznie nie poradzić sobie z Elektronicznym Dziennikiem Ustaw i Elektronicznym Monitorem Polskim. Dodatkowo pojawia się konieczność ujednoczenia aktów normatywnych. Dr K. Wojsyk dodał, że nawet, jeśli obywatel będzie miał dostęp do prawa i tekst aktu prawnego będzie mógł przeczytać, to problem pojawi się w sytuacji, kiedy obywatel będzie chciał ustalić czy dany przepis obowiązuje i w jakim zakresie. Wtedy konieczne będzie skorzystanie z komercyjnego systemu informacji prawnej. Również prawnicy w swej pracy wykorzystują systemy informacji prawnej, pomimo iż nie stanowią one źródła prawa, a nie posługują się tekstem autentycznym. Dr Tomasz Bąkowski podkreślił problem, współistnienia dwóch oryginałów tekstu aktu prawnego oryginału papierowego i oryginału elektronicznego. Dr K. Wojsyk wskazał, że należy umocować odpowiednio słowo oryginał dokumentu, źródło; bez tego nie będzie można rozwijać informatyzacji oraz zapewnić odpowiedniego wykorzystania dokumentów elektronicznych. Dr T. Bąkowski powracając do kwestii XML zauważył problem, jaki może wynikać np. z orzecznictwa Try-

bunału Konstytucyjnego – jak przy pomocy XML zaznaczyć, że dany akt prawny obowiązuje w odpowiednim zakresie? Jednak Dr K. Wojsyk, wyraził pogląd, że przy pomocy XML zawsze można zapisać określoną treść. Dr W. Wiewiórowski zadał podstawowe pytanie, jak regulować publikację prawa: czy opisujemy sposób wydawania dzienników publikacyjnych czy też regulujemy dostęp do prawa. Jeśli chodzi o kwestię dostępu do prawa, to z samego założenia jest to nie do pisania przez akty prawne – od dekodowania norm prawnych są prawnicy. Kolejne pytanie pojawia się czy publikowane mają być akty prawne, ujednolicone akty prawne czy także orzecznictwo – co wiąże się też z kwestią obróbki orzeczeń z uwagi na np. ochronę danych osobowych. Prof. Grażyna Szpor zauważyła, że przy tej objętości aktów prawnych oraz częstotliwości ich zmian rośnie rozdziew między dostępem do pierwotnych tekstów aktów prawnych a ich użytecznością. Dr W. Wiewiórowski wskazał także na niebezpieczny problem istniejący w Rządowym Centrum Legislacyjnym przejawiający się we wpisywaniu tych samych przepisów, a nawet całych rozdziałów do różnych ustaw, aby zapewnić ich wewnętrzną spójność. Można wskazać, iż zasady techniki prawodawczej nie przystają do rzeczywistości. Prof. Czesław Martysz wskazał, że problem ten pojawił się już na gruncie ordynacji podatkowej, do której przeklejono całe fragmenty kodeksu postępowania administracyjnego.

PODSUMOWANIE DYSKUSJI

Podsumowując obrady prof. Grażyna Szpor podziękowała za przyjęcie zaproszenia do dyskusji, zorganizowanej w odpowiedzi na sygnalizowane przez organy administracji trudności, związane ze stosowaniem prawa. Podkreśliła, że wszystkie wystąpienia potwierdzają, iż ustawa o informatyzacji wymaga nowelizacji a będące dorobkiem konferencji zestawienie postulatów zmian, może ułatwić nadanie nowelizacji kompleksowego charakteru. Dr Wojciech Wiewiórowski stwierdził, że rozważanie problemów stanowienia i stosowania prawa w gronie teoretyków i praktyków jest cenną inicjatywą zwłaszcza w odniesieniu do nowych obszarów regulacji i powinno być kontynuowane.

*Grażyna Szpor**
*Agnieszka Gryszczyńska***

* Prof. dr hab. Grażyna Szpor – Kierownik Katedry Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

** Mgr Agnieszka Gryszczyńska – Asystentka w Katedrze Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.