

Poznań, 27.10.2003

EKSPERTYZA MERYTORYCZNA

na temat rządowego projektu

**“Ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących
zadania publiczne”**

(Druk 1934)

1. WSTĘP

Społeczność informatyczna, która spotkała się na 3. Kongresie Informatyki Polskiej (Poznań, czerwiec 2003), była zgodna w poglądach, że wymagane jest szybkie uchwalenie Ustawy o informatyzacji oraz przyjęcie strategii “nowa ePolska”, a także realizowanie innych zadań wspierających wdrażanie strategii informatyzacji i innowacyjności.

Przedstawiony przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji projekt “Ustawy o informatyzacji” (z dnia 26.06.2003r) spotkał się z negatywnym odbiorem w środowiskach samorządowych, które jednoznacznie oceniły, że Ustawa, w obecnym kształcie, zbyt ingeruje w kompetencje samorządów. Sformułowano to w COMPUTERWORLD, w artykule z 28.09.2003 pt. “Zbędna Ustawa o informatyzacji” oraz w artykule z 15.09.2003 pt. “Góra, która urodziła mysz”.

Ustawa wymaga głębokiej refleksji i globalnego spojrzenia ze strony resortów, samorządów, społeczności informatyków, gdyż jej wprowadzenie w życie jest uwarunkowane zaangażowaniem i aktywnością tych środowisk. Ponadto Ustawa musi uwzględniać nasze wejście do Unii Europejskiej, co wymaga wsparcia działań zapewniających zgodność komunikacyjną systemów teleinformatycznych i rejestrów oraz zgodność formatów informacji, a ponadto wymusza przyjęcie rozwiązań, które będą ułatwiały szybką realizację systemów i nie będą stanowiły bariery ograniczającej ich powszechne wdrażanie.

2. UWAGI OGÓLNE

Podstawowym celem Ustawy powinno być stworzenie ram prawnych dla koordynowania i finansowania informatyzacji państwa.

W tym zakresie Ustawa wprowadza Plan Informatyzacji Państwa i projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu.

Niestety, Ustawa nie precyzuje jaki jest tryb przygotowywania tego Planu. Nie jest możliwe, aby wykonał to minister właściwy do spraw informatyzacji ze swymi urzędnikami, ze względu na złożoność i rozległość problematyki. Powinny więc zostać zdefiniowane w Ustawie narzędzia i procedury formowania takiego planu, korelowania zadań i opiniowania przez zainteresowane środowiska.

Uwaga ta dotyczy także interdyscyplinarnych (międzyresortowych) głównych projektów informatycznych, wnioskowanych przez ministra do spraw informatyzacji.

Projekty informatyczne, ustanawiane przez ministra z właściwego resortu lub kierownika właściwego podmiotu publicznego, wymagają opinii ministra właściwego do spraw informatyzacji. **Ustawa nie wskazuje jednak, jaki będzie zakres takiej opinii, w jakim trybie będzie wydawana, jakie ma skutki i czy istnieje tryb odwołania od niej.** Wydaje się, że do opracowania opinii minister właściwy do spraw informatyzacji będzie potrzebował zespołu ekspertów. Ustawa nic o tym nie mówi, chociaż w przypadku kontroli projektów (art. 26, punkt 2) dopuszcza się korzystanie z opinii biegłych.

Bardzo ważną kwestią Ustawy jest uregulowanie wymogu, aby każdy system teleinformatyczny, rejestr publiczny i wymiana informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi, był zgodny z przyjętymi standardami odnośnie do komunikacji i formatów informacji. **Trzeba tu podkreślić, że systemy teleinformatyczne i rejestry publiczne w swej wielkiej liczbie i różnorodności będą, a nawet powinny być (np. w celu zachowania konkurencji), systemami heterogenicznymi, w odniesieniu do wewnętrznej struktury i zastosowanej technologii realizacji. Innymi słowy, powinny to być tzw. systemy otwarte, dla których płaszczyzną interoperatywności, od poziomu fizycznej transmisji do poziomu specyficznych aplikacji, są ustalone standardy.**

Realizując ten postulat Ustawa wprowadza minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej, które mają być określone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Standaryzacji wymaga także struktura dokumentów elektronicznych, która ma być określona w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw informatyzacji. Wymienione wyżej zadania są, od strony merytorycznej, trudne i odpowiedzialne, wymagające współpracy ekspertów. Powstaje więc pytanie o tryb ustanawiania takich standardów i o jednostki je tworzące (przykładowo Polski Komitet Normalizacji, Miar i Jakości, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Instytut Łączności). Otwarta jest także kwestia określania (testowania) zgodności, czyli homologacji systemu publicznego. **Nie może ona bowiem być oparta o “pozytywną opinię ministra właściwego do spraw informatyzacji”, ale wymaga precyzyjnej procedury homologacyjnej. Próba zastąpienia merytorycznych i formalnych reguł ustalania zgodności nie zdefiniowaną precyzyjnie opinią jest niewłaściwa także z tego powodu, że wiąże się z bardzo dużą rozbudową aparatu kontroli projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu.**

Oddzielną kwestią jest utworzenie - przewidywanej przez ustawę - Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych. Niewątpliwie jest potrzebna centralna informacja o wszystkich Systemach Teleinformatycznych i Rejestrach Publicznych w Polsce. Należy jednak zadać pytanie, czy informacji tej nie można zestawić na podstawie BIP. Wykazy rejestrów prowadzonych przez podmioty

zobowiązane muszą bowiem znajdować się na stronach BIP, a ponadto część rejestrów już zgłoszono w GIODO. Czy zatem konieczne jest tworzenie dodatkowego kanału sprawozdawczości?

W dyskusjach z prawnikami na temat ustawy upewniłem się, że przedstawiona propozycja ustawy ma charakter "prawa blankietowego", co oznacza, że **większość ważnych rozstrzygnięć pozostawia się decyzji ministra właściwego do spraw informatyzacji (w formie rozporządzeń). Taki sposób uregulowania należy uznać za niedopuszczalny w świetle zasad państwa prawnego, a co za tym idzie sprzeczny z konstytucją.** Zgodnie bowiem z zasadami państwa prawa nakładanie na obywateli i ich organizacje dodatkowych obowiązków, jak też ograniczanie ich praw i wolności – a ustawa niewątpliwie w te sfery ingeruje – jest dopuszczalne jedynie w drodze regulacji ustawowych. **Tymczasem rozległe posługiwanie się słabo sprecyzowanymi delegacjami ustawowymi tworzy w istocie pozór regulacji ustawowej, przy jednoczesnej wszechwładzy organu władzy wykonawczej. Żle to wróży praktyce funkcjonowania tak ważnej dla ogółu społeczeństwa ustawy.**

3. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Należy precyzyjnie i logicznie ustalić, do których podmiotów realizujących zadania publiczne Ustawa się stosuje, a do których nie. Ustawa nie stosuje się do Państwowych Szkół Wyższych i Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych, a także do Jednostek badawczo-Rozwojowych. I słusznie. **Brakuje jednak wskazania, że przepisów Ustawy nie stosuje się również do jednostek Polskiej Akademii Nauk, które odgrywają znaczącą rolę w badaniach i rozwoju.**

Należy określić, jaki będzie proces przechodzenia na wymianę informacji "głównie" w formie elektronicznej, zamiast "również w formie elektronicznej" (por. art. 15, p. 1). Należy także wprowadzić (art. 15.) zapis sankcjonujący korespondencję elektroniczną pomiędzy podmiotami publicznymi, a prywatnymi, w tym osobami fizycznymi.

Oprócz odwołania do standardów obowiązujących pomiędzy podmiotami publicznymi, powinien być także wprowadzony standard wymiany informacji pomiędzy systemami teleinformatycznymi i rejestrami publicznymi, a użytkownikami zewnętrznymi.

Podstawowym zadaniem projektowanej Ustawy powinno więc być stworzenie mechanizmów dla powstawania takich standardów i wymóg, aby każdy system publiczny je spełniał.

Analizując proponowane zmiany w przepisach obowiązujących, trudno oprzeć się wrażeniu, że są one wybiórcze i, być może, nie do końca przemyślane. Przykładowo wprowadzenie możliwości odpłatnego korzystania ze zbiorów "muzeum wirtualnego" nie wydaje się najlepszym pomysłem z punktu widzenia edukacji i upowszechniania kulturowego dziedzictwa ludzkości. Sprawa odpłatności za korzystanie w celach komercyjnych z publicznych systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych jest istotna dla przyszłości i rozwoju tych systemów. Nie może ona natomiast stanowić bariery dla społecznej misji tworzonych systemów. Sprawa odpłatności nie jest również prosta z punktu widzenia sposobu realizowania płatności i zgodności z aktualnymi przepisami finansowo - księgowymi.

4. PODSUMOWANIE

Ustawa o informatyzacji jest bardzo potrzebna i powinna pojawić się tak szybko, jak to możliwe. Musi ona stwarzać warunki do koordynacji rozwoju informatyzacji podmiotów publicznych, stwarzać warunki szybkiego powstawania dobrych standardów dla systemów publicznych, tworzyć obowiązek zgodności budowanych systemów z właściwymi standardami, a także obowiązek dostosowania istniejących już systemów i rejestrów do tych standardów. Ustawa powinna również wskazać procedury dostępu do informacji podmiotów uprawnionych, a także użytkowników zewnętrznych oraz wskazywać formy i procedury przechodzenia na elektroniczną formę przepływu informacji.

W sytuacji ograniczonych możliwości budżetowych rosnącego znaczenia będą nabierać inicjatywy lokalne, w szczególności związane z funduszami strukturalnymi. **Ustawa nie powinna zatem ograniczać rozwoju systemów, w szczególności aktywności jednostek samorządowych, ograniczać konkurencyjności technicznej budowanych systemów i rejestrów w zakresie ich struktury wewnętrznej i zastosowanych technologii realizacji, a także powielać elementów sprawozdawczości.**

Niestety, w świetle uwag zawartych w poprzednich punktach, przedstawiona propozycja Ustawy nie spełnia tych postulatów.

Sporządził: Prof. dr hab. inż. Jan Węglarz
Dyrektor Instytutu Informatyki
Politechniki Poznańskiej

Za zgodność:
M.Guzowska