

## OPINIA

### O projekcie ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne (druk 1934)

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne w wersji dostępnej na stronie internetowej Sejmu RP (plik o objętości 779 kB zawierający 64 stron). Opinia przygotowana jest na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Przedmiotem opinii nie są zawarte w pliku projekty rozporządzeń Ministra Nauki, ponieważ nie były one przedmiotem umowy.

#### Uwagi ogólne:

1. Zaprojektowana ustawa normuje ważne dla działania Państwa obszary. Dlatego należy z zadowoleniem przyjąć jej projekt. Może ona stanowić przesłanki do porządkowania Państwa stającego się przyjaźniejszym obywatelom i firmom – Państwa obywatelskiego. Jestem głęboko przekonany, że *a Government that works better and costs less **requires** efficient and effective information systems*. To pierwsze zdanie z aktu normującego stosowanie systemów informacyjnych w administracji rządowej USA. Chciałbym, aby można to samo powiedzieć o skutkach stosowania proponowanej ustawy.
2. Uważam, że ustawa powinna traktować o systemach informacyjnych a nie informatycznych. Oczywiście konsekwencje realizacji tego wniosku nie odnoszą się tylko do warstwy leksykalnej proponowanej ustawy.

3. Niepokoi duży stopień ogólności proponowanej ustawy dający dużą władzę Ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji wydającemu przepisy wykonawcze. Dla realizacji tych uprawnień opisanych w projekcie ustawy Minister będzie musiał mieć rozbudowany zespół ekspertów. W przypadku przyjęcia ustawy w proponowanym kształcie trzeba zaplanować odpowiednie środki budżetowe.
4. Uzasadnienie obiecuje, że *istotnym celem projektowanej ustawy jest zapewnienie korzystnego środowiska prawnego w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego, w szczególności przez stworzenie ram normatywnych o funkcjonowaniu elektronicznej administracji. W ten sposób stanie się możliwe zapewnienie obywatelom łatwiejszego dostępu do urzędów administracji publicznej przez uczynienie z urzędów instytucji zorientowanych na potrzeby obywateli i dostępnych 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu.* To jest niespełniona obietnica. Uzasadnienie więcej obiecuje niż daje proponowana ustawa.
5. Ustawa odnosi się jedynie do danych i informacji. Mocno jest osadzona w wyobrażeniu, że dominującą technologią wykorzystywaną przez systemy informacyjne Państwa jest technologia baz danych. Nie uwzględnia dla przykładu wymiany usług sieciowych. To one będą stanowiły o jakości informatyzacji Państwa w najbliższych latach. Unia Europejska prowadzi w tym zakresie szereg prac, których uczestnikiem jest także autor opinii.
6. Ustawa nie wspiera zastosowań systemów *open source*. Brak takiego poparcia może prowadzić do sankcjonowania postaw monopolistycznych a także ograniczać wykorzystanie systemów, w których podmioty krajowe będą dysponować będą pełnym kodem źródłowym.
7. Koniecznym jest usunięcia z projektowanej ustawy wielu redundancji w niej występujących.
8. Uwagi ogólne związane z Krajową Ewidencją Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych:

- a. Proponowana ustawa nie wykorzystuje okazji dla racjonalności tworzenia systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych. Celem Ewidencji jest tylko rejestrowanie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych. Nie określono zasad wykorzystywania Ewidencji dla budowy i realizacji Planu Informatyzacji Państwa. Związki pomiędzy proponowanymi narzędziami Państwa powinny stanowić sens ich tworzenia. Plan Informatyzacji Państwa mógłby być dobrym sposobem wykorzystania Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych. Tak jednak nie jest.
- b. Od ustawy należy oczekiwać opisu zakresu wykorzystania Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych przez:
  - i. twórców Planu Informatyzacji Państwa,
  - ii. tworzących nowe i doskonalących istniejące systemy teleinformatyczne i rejestry publiczne w celu zapewnienia zgodności z innymi systemami teleinformatycznymi i rejestrami publicznymi,
  - iii. oceniających realizację Planu Informatyzacji Państwa,
  - iv. oceniających działanie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych,
  - v. korzystających z systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych.

Dopiero taki opis może służyć jako podstawa projektowania Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych. Dane przekazywane do Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych opisane w artykule 19 punkt 1 mogą okazać się dla tak widzianego wykorzystania Ewidencji daleko niewystarczające.

- c. Realizacja ustawy w zakresie tworzenia Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych będzie kosztowana.

Konieczne jest oszacowanie tych kosztów. Suma podana w uzasadnieniu do ustawy nie jest poparta informacją o metodzie szacowania. Źródła powstawania kosztów powinny być uzasadnione. Dodatkowe wydatki dla podmiotów publicznych a więc dla budżetu związane będą z wymogiem złożenia wniosku o opinie o zgodności nowego systemu lub zmienionego systemu z minimalnymi wymaganiami.

- d. Ustawa nie określa konsekwencji wprowadzenia Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych dla obowiązującego obecnie zgłaszania systemów do:
  - i. Głównego Inspektora Danych Osobowych,
  - ii. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
  - iii. Urzędu Zamówień Publicznych.

9. Uwagi ogólne związane z Planem Informatyzacji Państwa:

- a. Stwierdzenie z uzasadnienia, że *wynikająca stąd* (z Planu Informatyzacji Państwa – przypadek WA) *koordynacja przedsięwzięć z zakresu informatyzacji racjonalizuje wydatki publiczne na realizację projektów informatycznych, co przyczyni się do znacznych długookresowych oszczędności w wydatkach budżetowych*, jest pobożnym życzeniem. Ustawa nie określa zasad koordynacji. Jest ewidencją projektów spełniających minimalne wymagania a nie narzędziem polityki Państwa w zakresie informatyzacji.
- b. Wobec zastrzeżeń sformułowanych w artykule 2 punkt 1 nazwa *Planu Informatyzacji Państwa* powinna zostać zastąpiona *Planem Informatyzacji Administracji Publicznej*.
- c. W zakresie minimalnych wymagań dla systemów proponuję rozgraniczyć wymagania dla systemów istniejących i nowotworzonych. Proponuję określić tryb doskonalenia istniejących systemów. Ustawowo określony powinien być okresowy tryb audytu technologii, który powinny wpływać na minimalne wymagania dla systemów. Tylko w ten

sposób możliwe będzie utrzymanie wymagań minimalnych na racjonalnym poziomie. Określam go jako spełniający:

- i. Racjonalność technologiczną – minimalne wymagania dla systemów odpowiadające benchmarkingowi technologicznemu podobnych systemów zagranicą.
- ii. Racjonalność interakcji systemów – minimalne wymagania dla systemów pozwalające na współpracę wszystkich użytkowanych i planowanych systemów zawartych w Planie Informatyzacji Państwa w zakresie określonym w tym Planie.
- iii. Racjonalność ekonomiczną – minimalne wymagania dla systemów pozwalające utrzymać je w kosztach odpowiadających benchmarkingowi podobnych systemów zagranicą.
- iv. Racjonalność współpracy międzynarodowej – minimalne wymagania dla systemów umożliwiających prowadzenie skutecznej współpracy międzynarodowej w zakresie wymaganym przez normy prawa (np. wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz przynależności do Unii Europejskiej).

Ten pozornie rozbudowany sposób ewolucyjnej zmiany minimalnych wymagań dla systemów wymusi ewolucyjne zmiany systemów. Jest to droga do obniżania kosztów innowacji i utrzymywania wszystkich systemów powyżej pewnego minimalnego poziomu.

**Uwagi szczegółowe** (są jedynie częścią uwag, które można sformułować do projektu ustawy; wynikają one z przedmiotu otrzymanego zlecenia):

1. W artykule 2 punkt 2 litera 2) należy zmienić *spółek handlowych* na *spółek prawa handlowego*.
2. W artykule 2 punkt 2 litera 3) wyłączeniu ze stosowania przepisów ustawy podlegają państwowe szkoły wyższe i państwowe wyższe szkoły zawodowe. Projektowana ustawa dotyczy zatem tylko części systemu edukacyjnego. Utrudni to realizację pierwszego celu Planu Informatyzacji Państwa, jakim jest określenie organizacyjnych i technologicznych podstaw rozwoju społeczeństwa

informacyjnego (porównaj artykuł 5 punkt 2 litera 1)), oraz określenie w Planie Informatyzacji Państwa *programu działań w zakresie edukacji informatycznej społeczeństwa* (porównaj artykuł 5 punkt 3 litera 3)).

3. W artykule 3 punkt 1 można przyjąć, że elektronicznymi nośnikami informacji są tylko nośniki jednorazowego zapisu. Jest to zapewne zapis zbyt zawężający.
4. W artykule 3 punkt 2 wątpliwości budzi określenie “dane”, wydaje się, że trafniejszym określeniem byłaby “informacja”. W obecnym rozumieniu pojęcia dokument dla przykładu cyfra 7 także jest dokumentem. Obecnie w definicji mieściłaby się baza danych zawierająca np. zbiór niepowiązanych ze sobą informacji. Wg charakterystyki Europejskiego Komitetu ds. Standaryzacji CEN/TC 251/N98-061, dokument:
  - a. zawiera relacje (np. relacje z zdarzenia),
  - b. stanowi potwierdzenie (zdarzenia, stanu),
  - c. jest używany głównie lokalnie (w proponowanym standardzie dokonano wyraźnego rozróżnienia pomiędzy komunikatem a dokumentem),
  - d. nie koniecznie stanowi bezpośrednie wywołanie określonej reakcji (w odróżnieniu do komunikatu).
5. Z treści artykułu 3 punkt 5 *“rejestr publiczny – rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inne podobne urządzenie ewidencyjne służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów”* wynika, iż rejestr publiczny nie może być prowadzony przez spółki prawa handlowego na zlecenie organu administracji. Czy nie należy dopuścić realizacji zadań związanych z prowadzeniem rejestrów przez podmioty działające na zlecenie podmiotów publicznych? Określony w artykule 3 punkt 5 rejestr publiczny zawiera ogromną paletę możliwych rejestrów. Dla przykładu w pojęciu rejestru publicznego mieści się dziennik prowadzony w każdej szkole. Dobrze byłoby wstępnie oszacować liczbę rejestrów publicznych odpowiadających przytoczonej definicji, by ocenić koszty ustawy dla instytucji Państwa i samorządu terytorialnego. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że taki szacunek jest trudny do przeprowadzenia i dlatego się go nie

przeprowadza. Może jeszcze trudniejszym okazać się pokrycie nieprzewidzianych w budżecie Państwa dodatkowych kosztów wynikających z proponowanej ustawy.

6. Brzmienie punktu 6 artykułu 3 proponuję zmienić z *projekt informatyczny o publicznym zastosowaniu – określony w dokumentacji zespół czynności organizacyjnych i technicznych mających na celu zbudowanie, rozbudowanie lub unowocześnienie systemu teleinformatycznego używanego do realizacji zadań publicznych, świadczenie usług dotyczących utrzymania tego systemu lub opracowanie procedur realizowania zadań publicznych drogą elektroniczną* na *projekt informatyczny o publicznym zastosowaniu – określony w dokumentacji zespół czynności organizacyjnych i technicznych mających na celu zbudowanie, rozbudowanie lub unowocześnienie systemu teleinformatycznego używanego do realizacji zadań publicznych, świadczenie usług dotyczących utrzymania tego systemu lub opracowanie procedur realizowania zadań publicznych z wykorzystaniem drogi elektronicznej*.
7. W rozumieniu punktu 6 artykułu 3 projektem informatycznym nie jest opis przedsięwzięcia związanego z wycofaniem z eksploatacji systemu teleinformatycznego. Takie działanie jest oczywiście projektem informatycznym i powinno być w ustawie uwzględnione.
8. Według słowników języka polskiego *główny* to *najważniejszy, nadrzędny, podstawowy, zasadniczy, naczelny, przełożony, najważniejszy*. Opisywany w punkcie 7 artykułu 3 *główny projekt informatyczny* musiałby być jedynym projektem informatycznym Państwa. Z artykułu 5 punktu 3 litery 2) wynika, że przewidywane jest istnienie wielu *głównych projektów informatycznych*. Korzystniejsze byłoby zatem precyzyjniejsze nazwanie *głównych projektów informatycznych*.
9. W treści artykułu 3 punkt 8 pożądanym byłoby określenie minimum, od którego projekt klasyfikuje się do objęcia go ustawą. Minimum mogłoby wynikać dla przykładu z pewnej minimalnej wartości projektu, oprogramowaniu, którego wdrażanie nie zalicza się do projektów opiniowanych przez Ministra właściwego do spraw informatyzacji (np. pakiety biurowe). Dla zdefiniowania

proponowanego minimum konieczne jest jednak przeprowadzenie analizy postulowanej w poprzednim punkcie. Inaczej zdefiniowane minimum może okazać się zbyt liberalne albo restryktywne lub też zbyt mało precyzyjne.

10. Pojęcie bezpieczeństwa nie mieści się w definicji opisanej punkcie 9 artykułu 3. Można wymieniać dane, ale bez zapewnienia bezpieczeństwa. Zdanie to jest związane z reguły z dodatkowymi działaniami organizacyjnymi i technicznymi niż te, które *umożliwiają wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi używanymi do realizacji zadań publicznych oraz zapewnia dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą tych systemów, w szczególności obejmuje protokoły transmisji danych.*
11. Artykuł 3 w punkcie 9 wskazuje na konieczność określenia wymagań organizacyjnych. Żadna norma prawna sformułowana w projektowanej ustawie nie odnosi się do tych wymagań.
12. Czy dla odczytania normy prawnej wystarczy intuicyjne rozumienie pojęcia *zadania publiczne* wskazane w artykule 3 punkt 9?
13. W artykule 3 pisze się o projektach *informatycznych*, których elementem jest budowanie systemów *teleinformatycznych*. Korzystnym byłoby posługiwanie się bardziej spójną terminologią.
14. Artykuł 4 zapewnia, że proponowana ustawa nie narusza ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95, z późn. zm.) Jestem przekonany, że proponowana ustawa nie powinna naruszać żadnej normy prawnej. Stąd artykuł 4 jest zbędny.
15. Społeczeństwo informacyjne, na które powołuje się artykuł 5 punkt 2 litera 1), nie jest pojęciem zdefiniowanym. Mimo że jestem współautorem raportu *Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego* (Raport o rozwoju społecznym, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2002), to nie podjąłbym się zinterpretowania *podstaw rozwoju społeczeństwa informacyjnego* jako kategorii prawnej. Jeżeli miałbym jednak interpretować ten



zapis w świetle naszego raportu i literatury światowej, to wolałbym, aby Państwo skupiło się na *warunkach do rozwoju a nie podstawach rozwoju społeczeństwa informacyjnego*.

16. W artykule 6 punkcie 2 proponuję zalecić budowanie pięcioletniego, corocznie aktualizowanego o kolejny rok Planu Informatyzacji Państwa. Tylko taki Plan może być wyrazem zawsze aktualnej strategii Państwa opisanej w artykule 5 punkt 1.
17. Artykuł 10 nakazuje każdemu naczelnikowi gminy, każdemu dyrektorowi przedszkola zasięgać opinii Ministra właściwego do spraw informatyzacji w sprawie ustanawia projektu informatycznego o publicznym zastosowaniu, niebędącym głównym albo sektorowym projektem informatycznym. Czy należy aż tak daleko centralizować Państwo?
18. Artykuł 12 punkt 2 zaleca, aby kierownik instytucji publicznej każdorazowo udowadniał, że jego działania są racjonalne. Może się okazać, że udowodnienie tej racjonalności w nawet niewielkim przedsięwzięciu jest bardziej pracochłonne niż samo przedsięwzięcie. Bierze się to prawdopodobnie z tego, że nacisk w działaniach instytucji publicznej położony jest na dokumentowaniu uczciwości a nie na karaniu za nieuczciwość. Moim zdaniem narzucenie minimalnych wymagań, wrywkowa kontrola ich realizacji i kara za niestosowanie jest dostatecznym bodźcem do działań racjonalnych. Dodatkowo rzetelne weryfikowanie żądanych analiz ekonomiczno-prawnych stwarzałyby konieczność zbudowania w ministerstwie podległym Ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji ogromnej grupy ekspertów. Te pieniądze i kwalifikacje powinny być przez Państwo racjonalnej wykorzystywane!
19. Artykuł 14 punkt 1 stwarza niebezpieczeństwo rozumienia normy jako nakazu prowadzenia rejestrów w formie elektronicznej i *tradycyjnej*. Nie tak jest zapewne intencja. Proponuję usunąć słowo "również".
20. Artykuł 14 punkt 3 stanowiący, że *"Podmioty publiczne prowadzące rejestry publiczne są obowiązane: umożliwić, w przypadku rejestrów publicznych działających z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, dostarczanie*

*oraz udostępnianie informacji drogą elektroniczną.*” Nie określa, czym jest *umożliwienie dostępu*, ponadto nie jest stanowi, kto taki dostęp może otrzymać.

21. Artykuł 15 punkt 1 stanowi, że *“Podmioty publiczne prowadzące wymianę informacji są obowiązane prowadzić wymianę informacji również w formie elektronicznej...”* Wynika z tego, iż podmioty publiczne muszą prowadzić korespondencję przynajmniej w formie elektronicznej, co w wielu wypadkach może oznaczać podwójną korespondencję – tradycyjną i elektroniczną. Czy nie należałoby tego zakresu jakoś ograniczyć, tudzież zdecydować się na jedną drogę wymiany korespondencji?
22. Z artykułu 18 punkt 3 litera 1) wynika, że w Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych mogą znaleźć się systemy, które nie uzyskały pozytywnej opinii Ministra właściwego do spraw informatyzacji o zgodności z minimalnymi wymaganiami dla systemów teleinformatycznych. Nie określono warunków umieszczania takich systemów w Ewidencji.
23. Pożądanym byłoby opatrzenie obiektów zgromadzonych w Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych identyfikatorem jednoznacznie identyfikującym zasoby informatyczne Państwa.
24. Ustawa dokładnie określa działania kontrolerów prowadzących kontrolę w imieniu Ministra właściwego do spraw informatyzacji (porównaj artykuł 25). Właściwym byłoby takie same określenie działań biegłych wymienionych w artykule 26 punkt 1 litera 5).
25. Proponowana w artykule 34 zmiana w ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) oznacza konieczność wprowadzenia odpłatności za udostępnianie drogą elektroniczną wizerunku muzealiów. Może to ograniczyć zasięg rozpowszechnienia naszego dziedzictwa narodowego.
26. W artykule 36 wprowadza się w nowelizowanych ustawach odpłatność za udostępnianie drogą elektroniczną aktów normatywnych. Jestem przeciwnikiem wprowadzania takich opłat. Właśnie taniość rozpowszechniania aktów normatywnych drogą elektroniczną stanowi niepowtarzalną okazję do ich

upowszechniania. Nie cena, a trudności z jej uiszczeniem, mogą stanowić ograniczenie w rozpowszechnianiu polskiego prawa, ponieważ nie ma jeszcze rozpowszechnionych sposobów regulowania mikropłatności.

Sporządził: dr hab. Witold Abramowicz

Profesor AE w Poznaniu

Kierownik Katedry Informatyki Ekonomicznej

Za zgodność:  
M.Guzowska