



Warszawa, 22 października 2018 r.

## **Opinia**

### **do ustawy o dokumentach publicznych**

**(druk nr 956)**

#### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa ma na celu stworzenie skutecznego systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych. Jak wskazuje projektodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy, potrzeba kompleksowego uregulowania kwestii dokumentów publicznych wynika z zagrożeń przestępstwami fałszowania dokumentów wpływających na bezpieczeństwo państwa i poczucie bezpieczeństwa obywateli. „Właściwe zabezpieczenie dokumentów przed fałszerstwem i niezawodne metody weryfikacji ich autentyczności mają istotne znaczenie dla każdego obywatela, pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego i ekonomiczno-finansowego. Dlatego jest zasadne stworzenie mechanizmów wsparcia dla emitentów dokumentów w zakresie standaryzacji procedur i tworzenia wzorów dokumentów publicznych”.

W związku z powyższym przedmiotowa ustawa określa zasady funkcjonowania systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych. System bezpieczeństwa dokumentów publicznych będzie obejmował projektowanie, wytwarzanie, przechowywanie oraz weryfikację autentyczności dokumentów publicznych, a także inicjowanie zmian zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem w oparciu o analizę przypadków fałszerstw tych dokumentów, podnoszenie poziomu edukacji w zakresie wiedzy o bezpieczeństwie dokumentów publicznych oraz współpracę z międzynarodowymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się bezpieczeństwem dokumentów publicznych.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie odpowiedzialny za kształtowanie polityki bezpieczeństwa dokumentów publicznych oraz zapewnienie funkcjonowania systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych.

Ustawa określa trzy kategorie dokumentów publicznych, w zależności od ich znaczenia dla bezpieczeństwa państwa, a także ich minimalne zabezpieczenia przed fałszerstwem.

Dokumentami publicznymi kategorii pierwszej będą dokumenty najistotniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, których wytwarzanie odbywa się w sposób uwzględniający szczególne środki bezpieczeństwa. Wykaz tych dokumentów został ustalony w ustawie. Do tej kategorii dokumentów będą należały między innymi dowody osobiste oraz dokumenty paszportowe.

Do dokumentów publicznych kategorii drugiej zostały zaliczone dokumenty istotne ze względu na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i prawnego, w tym dotyczące broni, międzynarodowego przewozu towarów niebezpiecznych, potwierdzające wykształcenie wyższe i specjalistyczne oraz świadectwa dojrzałości.

Natomiast dokumentami publicznymi kategorii trzeciej będą dokumenty mające wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i prawnego, w tym koncesje, pozwolenia, licencje, zaświadczenia, świadectwa i certyfikaty związane z bezpieczeństwem transportu, dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe, świadectwa ukończenia szkoły, legitymacje szkolne i studenckie oraz dokumenty uprawniające do różnego rodzaju ulg.

Rada Ministrów ma określić, w drodze rozporządzenia, wykaz dokumentów publicznych kategorii drugiej i trzeciej.

Dla dokumentów publicznych poszczególnych kategorii zostały ustalone minimalne zabezpieczenia przed fałszerstwem. Minister właściwy do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ma określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania w zakresie bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów publicznych drugiej i trzeciej kategorii.

Do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych pierwszej kategorii została upoważniona Spółka (jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, której przedmiotem działalności jest wytwarzanie blankietów dokumentów i druków zabezpieczonych, mająca siedzibę oraz zakład produkcyjny, w którym są wytwarzane blankiety dokumentów publicznych, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), która jest obowiązana posiadać aktualny,

certyfikowany i nadzorowany przez niezależną jednostkę certyfikującą system zarządzania bezpieczeństwem potwierdzony certyfikatem zgodności z normą ISO 14298:2013.

Blankiety dokumentów publicznych zaliczone do drugiej i trzeciej kategorii będą wytwarzane przez Spółkę albo inne podmioty, których przedmiotem działalności jest wytwarzanie blankietów dokumentów i druków zabezpieczonych, które spełniają wymagania dotyczące bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów publicznych.

W myśl przepisów ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie prowadził w systemie teleinformatycznym Rejestr Dokumentów Publicznych. W Rejestrze Dokumentów Publicznych będą gromadzone między innymi:

- 1) pliki graficzne zawierające widok ogólny wzorca dokumentu publicznego oraz jego elementy charakterystyczne;
- 2) pliki graficzne obrazujące elementy zabezpieczeń przed fałszerstwem przeznaczone do weryfikacji autentyczności dokumentu publicznego pierwszego i drugiego stopnia, wraz z opisem sposobu dokonywania tej weryfikacji;
- 3) nazwy zabezpieczeń przed fałszerstwem przeznaczonych do dokonywania weryfikacji autentyczności dokumentu publicznego trzeciego stopnia;
- 4) informacje dotyczące wytwórcy lub wytwórców dokumentów publicznych, wielkości ich nakładu oraz wykazu oznaczeń indywidualnych dokumentów publicznych.

Rejestr Dokumentów Publicznych, w określonym zakresie, będzie miał charakter powszechny.

Ponadto w ustawie zostały określone:

- 1) zasady opracowywania wzoru dokumentu publicznego;
- 2) wymogi dla wytwórców dokumentów publicznych;
- 3) standardy wytwarzania blankietów dokumentów publicznych;
- 4) zasady kontroli wytwórców blankietów dokumentów publicznych;
- 5) obowiązki emitenta dokumentu publicznego i funkcjonariusza publicznego;
- 6) zasady przechowywania blankietów dokumentów publicznych;
- 7) zasady kontroli wytwórców blankietów dokumentów publicznych;
- 8) powołanie i zasady działania Komisji do spraw dokumentów publicznych.

Opiniowana ustawa nowelizuje 11 ustaw. Zmiany w nich dokonywane w większości obejmują niezbędne konsekwencje wynikające z wprowadzenia do porządku prawnego nowych regulacji w ustawie o dokumentach publicznych.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) przepisów w zakresie dotyczącym dokumentów, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10-14 (wzory jednolitych blankietów dokumentów publicznych – sądowych i notarialnych), które mają wejść w życie po upływie 48 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 2) przepisów dotyczących Rejestru Dokumentów Publicznych, które mają wejść w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 3) przepisów w zakresie dotyczącym profesjonalnego dowodu rejestracyjnego oraz nowelizacji ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, które mają wejść w życie z dniem 11 lipca 2019 r.;
- 4) przepisów dotyczących kontroli wytwórców blankietów dokumentów publicznych, które mają wejść w życie z dniem 1 sierpnia 2019 r.;
- 5) przepisu dotyczącego obowiązków funkcjonariuszy publicznych, który ma wejść w życie po upływie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 6) przepisu wprowadzającego zmiany w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, który ma wejść w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 69. posiedzeniu w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych (druk nr 2153).

Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja przeprowadziła pierwsze czytanie oraz rozpatrzyła projekt na posiedzeniach w dniach 7 i 27 lutego oraz 11 i 18 września 2018 r. i wniosła o uchwalenie projektu w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 2845). Projekt ustawy był także przedmiotem prac podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych. W odniesieniu do przedłożenia rządowego wprowadzone zostały zmiany o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 2 października 2018 r. nie zgłoszono poprawek i w związku z tym niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 418 posłów, brak było głosów przeciw, 1 z posłów wstrzymał się od głosu.

### III. Uwagi szczegółowe

1. Zgodnie z § 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Komentarz do Zasad techniki prawodawczej podkreśla, że ta część tytułu ustawy „powinna zawierać adekwatną informację o treści danego aktu, o tym, jakie sprawy są w nim uregulowane. Zgodnie z wymaganiami adekwatności w tytule należy podać informacje jedynie o sprawach w tym akcie normowanych, ale zarazem o wszystkich podstawowych sprawach będących przedmiotem unormowania. Z punktu widzenia wymagania adekwatności tytułu jest niedopuszczalne by pominąć w nim informacje o jakichś istotnych sprawach uregulowanych w ustawie i dowolnie sygnalizować jedynie niektóre z nich”<sup>1)</sup>. Przytoczonych wymogów nie spełnia tytuł przedmiotowej ustawy, który odnosi się jedynie do dokumentów publicznych. Natomiast przepisy dotyczące dokumentów publicznych stanowią zaledwie część przedmiotowej regulacji.

Ponadto występuje rozbieżność pomiędzy tytułem przedmiotowej ustawy a określonym w art. 1 zakresem spraw przez nią regulowanych. Tytuł ustawy mówi, że jest to akt prawny dotyczący dokumentów publicznych. Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawa określa zasady funkcjonowania systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych.

W myśl § 21 ust. 1 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej w przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji. W Komentarzu do zasad techniki prawodawczej podkreślono, że określenia zakresu spraw, czyli zakresu przedmiotowego dokonuje się wstępnie (poprzez wyznaczenie pola regulacji) w tytule ustawy. Bliższe określenie zakresu polega na wskazaniu w konkretnym przepisie (najlepiej pierwszym) czego ustawa dotyczy. „Określenia zakresu przedmiotu należy dokonać w konkretnym przepisie nawet wtedy, gdyby określenie to nieznacznie poszerzało określenie zawarte w samym tytule ustawy”<sup>2)</sup>.

Zakładając jednak, że tytuł ustawy w sposób najbardziej ogólny ujmuje jej treść, wydaje się zasadnym rozważenie możliwości wprowadzenia zmian w art. 1 w celu doprecyzowania zakresu przedmiotowego ustawy poprzez wskazanie, że ustawa określa także kategorie dokumentów publicznych oraz poziomy ich zabezpieczeń przed fałszerstwem.

---

<sup>1)</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Wyd. Sejmowe, 2004, s. 60.

<sup>2)</sup> tamże, s. 65.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 1 w ust. 1 po wyrazie „określa” dodaje się wyrazy „kategorie dokumentów publicznych, poziomy ich zabezpieczeń przed fałszerstwem oraz”;

2. W art. 5 w ust. 2 w pkt 30 do dokumentów publicznych pierwszej kategorii została zaliczona karta tachografu cyfrowego, o której mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach (Dz. U. poz. 1480). Jednakże ustawa o tachografach, do której następuje odesłanie, posługuje się pojęciem „karta do tachografu” a nie „karta tachografu cyfrowego”. W związku z tym należy przyjąć poprawkę w celu zapewnienia prawidłowej terminologii.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 5 w ust. 2 w pkt 30 wyrazy „karta tachografu cyfrowego” zastępuje się wyrazami „karta do tachografu”;

3. W celu dostosowania terminologii, jaką posługuje się ustawa do ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 412), proponuje się wprowadzenie poniższych poprawek:

– w art. 17 w ust. 3 oraz w art. 50 ust. 1 wyraz „Tajne” zastępuje się wyrazem „tajne”;

– w art. 18 wyraz „Poufne” zastępuje się wyrazem „poufne”;

4. W myśl art. 19 ust. 2 osoba ubiegająca się o zatrudnienie składa oświadczenie o niekaralności w określonym zakresie. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli, iż jest świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W przepisie tym znajduje się również stwierdzenie, że klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Osoba, składająca oświadczenie powinna być pouczona o odpowiedzialności za składanie fałszywych oświadczeń a nie zeznań. Propozycja poprawki ma na celu zachowanie poprawności i konsekwencji terminologicznej w wyżej wymienionym zakresie.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 19 w ust. 2 wyrazy „fałszywych zeznań” zastępuje się wyrazami „fałszywych oświadczeń”;

5. Propozycja poprawki w celu ujednoczenia stosowanej klauzuli międzynarodowych informacji niejawnych:

– w art. 50 w ust. 1 wyrazy „EU Secret” zastępuje się wyrazami „informacji niejawnych międzynarodowych o klauzuli „Secret UE/EU Secret”;

6. W art. 70 należy rozszerzyć zakres zmian wprowadzanych w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 79). Polecenie nowelizacyjne zawarte w art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, ustalone z uwzględnieniem nowelizacji z art. 6 pkt 5 z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957), ma następujące brzmienie:

„20) w art. 134a po wyrazach „art. 132 ust. 1-2, 5 i 7” dodaje się przecinek i wyrazy „art. 132a”;

Tymczasem nowelizowany przepis art. 134a z dniem 4 czerwca 2018 r. otrzymał brzmienie:

*„Art. 134a. W stosunku do pojazdów wykonujących przewóz drogowy w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, a także w przypadku kontroli, o której mowa w art. 129a ust. 1 pkt 2-4, uprawnienia i obowiązki policjantów oraz organów Policji określone w art. 132 ust. 1-2 i 5-7 oraz w art. 133 wykonują również odpowiednio inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego oraz organy tej inspekcji.”*

W aktualnym brzmieniu przedmiotowego przepisu nie występują wyrazy: „art. 132 ust. 1-2, 5 i 7”, lecz wyrazy: „art. 132 ust. 1-2 i 5-7”.

W związku z powyższym wydaje się zasadnym przyjęcie poprawki w celu doprecyzowania odesłania:

*Propozycja poprawki:*

– w art. 70 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) w art. 1 w pkt 20 wyrazy „1-3, 5 i 6” zastępuje się wyrazami „1-2 i 5-7”;

7. W art. 79 – ustawodawca nie zdecydował się na jeden termin wejścia w życie wszystkich przepisów. Ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkami określonymi w art. 79 pkt 1–6. W art. 79 pkt 1 i 3 ustawodawca przyjął konstrukcję „zakresowego” przepisu o wejściu w życie, która jest z legislacyjnego punktu widzenia niewłaściwa.

Formułując przepis o wejściu w życie należy pamiętać, iż zgodnie z § 44 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy i jednocześnie nie narusza to spójności ustawy (§ 44 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej). Analizowany przepis o wejściu w życie nie spełnia tego ostatniego warunku. Niedopuszczalne bowiem z punktu widzenia spójności ustawy jest wprowadzanie nowych przepisów czy też dokonywanie zmian, które wchodzi w życie „zakresowo”. Przepis o wejściu w życie określa termin, od którego przepis (jako całość) będzie miał moc obowiązującą. Ten sam przepis nie może mieć więcej niż jednego terminu wejścia w życie, w zależności od treści zakodowanej w nim normy (albo jej fragmentu). Abstrahując od kłopotów natury technicznej, które takie rozwiązanie generowałyby np. w zakresie opracowania tekstu jednolitego ustawy, należy zwrócić uwagę na jego niekomunikatywność dla adresatów. Przepis o wejściu w życie musi jednoznacznie wskazywać termin wejścia w życie określonej regulacji. Określenie tego terminu przez zainteresowanego nie może nastręczać żadnych trudności. Ustawodawca ingerując w porządek prawny, w jego stabilność, jest obowiązany ograniczać do niezbędnego minimum negatywne skutki zmiany prawa. Sprowadza się to m.in. do stosowania prawidłowej techniki prawodawczej nie tylko w odniesieniu do przepisów merytorycznych, ale również innych wypowiedzi prawodawcy w akcie prawnym, w tym wypowiedzi określającej termin wejścia w życie aktu. Za prawidłowy i komunikatywny nie może być uznany przepis o wejściu ustawy w życie, który przewiduje „zakresowe” wchodzenie w życie poszczególnych regulacji oraz formułuje wyjątki odnoszące się do daty wejścia w życie poszczególnych przepisów. Przepis § 44 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, jako wyjątek, powinien być interpretowany, a w następstwie stosowany, w sytuacjach nadzwyczajnych i zgodnie z zasadą, w myśl której wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*).

W rozpatrywanym przypadku celem ustawodawcy jest, aby przepisy dotyczące wzorów jednolitych blankietów dokumentów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10-14 weszły w życie po upływie 48 miesięcy od dnia ogłoszenia, a w odniesieniu do przepisu dotyczącego profesjonalnego dowodu rejestracyjnego – z dniem 11 lipca 2019 r.

Rozumiejąc powody odstąpienia przez prawodawcę od reguły wynikającej z § 44 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, należałoby rozważyć sformułowanie poprawki dotyczącej



przepisu o wejściu w życie, która sprowadzałaby się do uproszczenia struktury tego przepisu oraz uwzględnienia wyżej przedstawionych uwag.

Biorąc pod uwagę, powody zróżnicowania terminów wejścia w życie poszczególnych regulacji, proponuje się zastosowanie, w miejsce użytej techniki, rozwiązania dwuczłonowego. Zabieg legislacyjny polegałby na uproszczeniu przepisu o wejściu w życie (rezygnacja z „zakresowego” przepisu o wejściu w życie) i dodaniu przepisu epizodycznego, którego skutkiem byłaby realizacja celu założonego przez ustawodawcę w odniesieniu do terminu stosowania określonych norm. Zaproponowana w poniższych poprawkach technika, sprowadza się do określenia jednego terminu wejścia w życie przepisów dotyczących dokumentów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10–14 i 27 z jednoczesnym zawieszeniem na wskazany w przepisie epizodycznym okres stosowania części norm. Tego rodzaju rozwiązanie epizodyczne mieści się w granicach wyznaczonych przez § 29a Zasad techniki prawodawczej (definicja przepisu epizodycznego). Formułując propozycję poprawki skorzystano również subsydiarnie z § 44 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej. Miejsce przepisu epizodycznego w strukturze aktu wynika z § 15 Zasad techniki prawodawczej, niemniej w analizowanym przypadku, określając miejsce proponowanej regulacji uwzględniono przede wszystkim jej związek z przepisem o wejściu w życie. Zaproponowane rozwiązanie będzie bardziej komunikatywne w aspekcie wyszukiwawczym.

*Propozycja poprawek:*

– po art. 72 dodaje się art. 72a w brzmieniu:

*„Art. 72a. 1. Przepisy art. 2 ust. 1 pkt 3 lit. b tiret drugie i ust. 3, art. 5 ust. 2 pkt 10-14, a także przepisy art. 7 ust. 6, art. 9, art. 10, art. 15 pkt 1, art. 34 ust. 1 i art. 35 w zakresie dotyczącym dokumentów, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10-14, stosuje się po upływie 48 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.*

*2. Przepis art. 5 ust. 2 pkt 27, w zakresie dotyczącym profesjonalnego dowodu rejestracyjnego, stosuje się od dnia 11 lipca 2019 r.”;*

– w art. 79:

*a) skreśla się pkt 1,*

*b) skreśla się pkt 3,*

*c) w pkt 6 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 7 w brzmieniu:*

„7) art. 70, który wchodzi w życie z dniem 11 lipca 2019 r.”.

*Danuta Drypa*

*Główny legislator*