

POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, tel./fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl
Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

Warszawa, 20 sierpnia 2012 r.

Opinia Polskiego Towarzystwa Informatycznego do „Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw” z dnia 8 sierpnia 2012 roku.

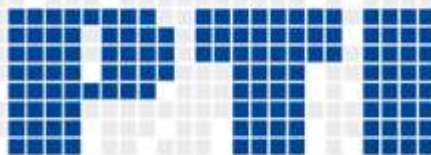
Polskie Towarzystwo Informatyczne otrzymało z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji do zaopiniowania w dniu 11 sierpnia 2012 roku „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw” wraz z „Testem regulacyjnym”

Opiniując przesłany projekt oparto się na przesłanych materiałach, ale także na opiniach PTI, które były wyrażane w odniesieniu do poprzedniej nowelizacji wymienionej ustawy oraz na opiniach, jakie w przeciągu ostatniego pół roku były formułowane publicznie na temat stanu i przyczyn niepowodzeń w informatyzowaniu administracji publicznej przez Kierownictwo Ministerstwa.

Należy szczególnie podkreślić, że – w odróżnieniu od poprzedniej nowelizacji ustawy o informatyzacji - opiniowana nowelizacja została przygotowana bez jakichkolwiek wcześniejszych roboczych konsultacji z organizacjami pozarządowymi i izbami gospodarczymi. Jest to naszym zdaniem znaczący krok wstecz w stosunku do wypracowanych w poprzednich latach form tworzenia trudnych przepisów prawa w obszarze teleinformatyki. Stworzenie kompletnych i poprawnych technicznie przepisów bez takich konsultacji, w oparciu wyłącznie o przesyłane projekty spowoduje, że konferencje uzgodnieniowe treści nowelizacji będą bardzo trudne i obarczone dużym ryzykiem zatwierdzenia złych rozwiązań.

Uwagi o charakterze ogólnym

Uzasadnienie celu nowelizacji i jej zakresu ma charakter chaotyczny i niestety efektem tego jest chaotyczny i niespójny charakter nowelizacji. Nie ma katalogu problemów, które należy pilnie uregulować dla uzyskania zakładanego efektu, a także katalogu celów, w jakich osiągnięciu nowelizacja ma pomóc. **Jest oczywiste, że istnieją znaczące problemy w komunikowaniu się administracji**



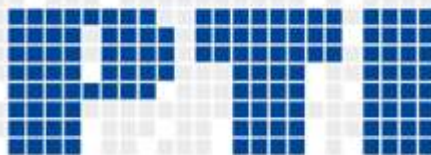
POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, tel./fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

publicznej z obywatelami w drodze elektronicznej. Przygotowując nowelizacje prawa wypadało by jednak wymienić i zhierarchizować te problemy. Co najmniej po to, aby móc stwierdzić, czy wszystkie one zostaną przygotowywaną nowelizacją rozwiązane. Warto też wiedzieć, które z tych problemów wynikają ze złego prawa, braku uregulowań, niekompletności uregulowań, nadmiernej regulacji, czy sprzecznych regulacji. Każda z tych przyczyn wymaga innego działania. Kontakty obywateli z administracją odbywają się na podstawie różnych przepisów, nie tylko opartych na „Kodeksie postępowania administracyjnego” i „Ordynacji podatkowej”, ale także wymieniając przykładowo na „Kodeksie cywilnym”, „Kodeksie postępowania karnego”, „Kodeksie Karnym”. Dotychczasowa praktyka nowelizowania przepisów kodeksowych w sposób niespójny, bez wcześniejszego uzgodnienia z Ministrem Sprawiedliwości powoduje, że pomimo wielu prób, nie udaje się uzyskać spójnego systemu procedur postępowania, opartych we wszystkich dziedzinach prawa na tych samych akceptowalnych mechanizmach technik informatycznych. Dotyczy to szczególnie kwestii pojęć takich, jak: dokument elektroniczny, doręczenie dokumentu elektronicznego, moc dowodowa dokumentu elektronicznego, kopia dokumentu elektronicznego, oryginał dokumentu elektronicznego, podpis dokumentu elektronicznego, forma elektroniczna, postać elektroniczna, że wymieniamy tylko przykładowe. O skali chaosy świadczy fakt, iż pomimo prawidłowej definicji dokumentu elektronicznego w Ustawie o informatyzacji w przygotowywanej nowelizacji Kodeksu cywilnego jako dokument elektroniczny proponuje się przyjąć „nośnik, na którym ...”. Jest to oczywiste nieporozumienie, ale jak widać definicja z ustawy o informatyzacji i KPA będzie inna niż specyficzna definicja w Kodeksie Cywilnym. I przygotowywana nowelizacja niczego w tym zakresie nie poprawi.

Mamy do czynienia z błędem systemowym od kilku lat wskazywanym przez PTI i PIIT. Jak pokazała wieloletnia praktyka, dalsze wybiórcze nowelizowanie poszczególnych kodeksów przy okazji nowelizacji „Ustawy o informatyzacji” nie będzie skuteczne. **Kwestia prawnych wymogów dotyczących procedur elektronicznych w kontaktach wszelkich organów państwa z obywatelem wymaga jednego spójnego aktu prawnego ujmującego powszechnie obowiązującą w tym obszarze procedurę elektroniczną.** Ta procedura nie może być odmienna w żadnym innym Kodeksie, czy ustawie. Szczególnie nie może być różny aparat definicyjny. To jest podstawowy warunek uzyskania interoperacyjności prawnej. To też jest podstawowy warunek uzyskania spójności organizacyjnej, semantycznej i technicznej w systemach informatycznych sektora publicznego. Obywatel musi mieć jasne i zawsze takie same zasady kontaktu elektronicznego z każdym urzędem, w tym też sądem, czy organami ścigania. Nie może ponosić kosztów różnych rozwiązań, nie musi się uczyć specyficznych dla każdego urzędu metod wysyłania i odbierania pism. Obywatel powinien mieć spójny katalog metod identyfikacji i uwierzytelnienia się w systemach teleinformatycznych administracji, nad którymi w łatwy sposób może panować. Musi mieć spójny i mający oparcie w przepisach prawa sposób przekazywania przez organy korespondencji i informacji o stanie załatwiania sprawy. Bez takiego podejścia wszelkie kolejne wyrywkowe nowelizacje prawa będą



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, tel./fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,

www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

nieskuteczne. Krajem Unii Europejskiej, który w tym zakresie może być wzorem, jest Finlandia, gdzie od czasu przyjęcia takiego aktu prawnego skończyły się problemy z relacjami obywatel-administracja.

Proponowany projekt nowelizacji nie dotyka podstawowych problemów związanych z obiegiem elektronicznym, od wielu lat zdiagnozowanych, jako krytyczne dla skuteczności stosowania e-administracji. Są to problemy z podpisem elektronicznym, w tym jego formami prostszymi niż tzw. „bezpieczny podpis elektroniczny”, a także problemy z identyfikacją i uwierzytelnianiem w systemach informatycznych.

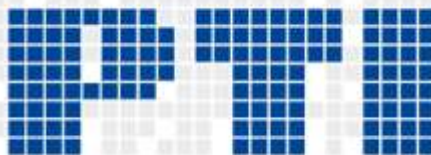
Proponowana nowelizacja nie rozstrzyga, jaka zasada ma obowiązywać w relacjach usługi administracji rządowej – usługi administracji samorządowej. Lansuje wpisywanie do ustawy kolejnych szczegółowych zapisów dotyczących platformy e-PUAP, próbując stworzyć z niej monstrualny zcentralizowany system, zamiast platformy udostępniania usług wspólnych. Platformy ułatwiającej dostęp do usług świadczonych przez systemy informatyczne właściwych urzędów i samorządów. Właściwych na podstawie innych przepisów prawa. Efekt interoperacyjności tych systemów powinien być osiągnięty nie poprzez centralizację zadań, a poprzez kompletne i mające oparcie w prawie repozytorium wzorów wniosków i pism, umieszczonych w tym repozytorium na podstawie stosownych rozporządzeń je wprowadzających. Tylko takie działanie jest w stanie zapewnić interoperacyjność semantyczną. Centralizacja zwykle kończy się totalną kląpą wdrożeniową.

Uwagi szczegółowe

II.1.a

Elektroniczna skrzynka podawcza służy do dostarczania obywatelowi bądź przedsiębiorcy w skuteczny sposób pisma z urzędu i do przyjmowania przez urząd pism od obywatela czy przedsiębiorcy. Nakładanie obowiązku posiadania własnej skrzynki, porównać można do wymogu posiadania przez każdą instytucję własnego Urzędu Pocztowego. Jeśli taka instytucja nie posiada elektronicznego systemu obiegu dokumentów, to utrzymywania własnej skrzynki nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia. Jeżeli wysyła i przyjmuje kilka elektronicznych listów to lepiej posługiwać się usługą elektronicznej skrzynki podawczej świadczonej przez inny podmiot. Ustawa powinna więc mówić o wprowadzeniu własnego i unikalnego adresu elektronicznej skrzynki podawczej, a nie o posiadaniu elektronicznej skrzynki podawczej.

Brakuje w tej nowelizacji wymogów i czasu, w którym wszystkie urzędy powinny mieć własne systemy elektronicznego obiegu dokumentów, zgodne z wymaganiami prawa. Bez posiadania takich systemów po stronie urzędów elektroniczacja usług publicznych jest mało efektywna.



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, tel./fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

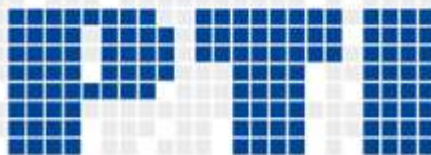
Odrębna sprawa dotyczy wzorów i formularzy elektronicznych. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie wzory powinny być w centralnym repozytorium. Wątpliwości budzi jednak kwestia formularzy elektronicznych. Formularz elektroniczny służy wypełnieniu treścią określonego wzoru dokumentu elektronicznego, co jest integralną częścią każdej usługi elektronicznej. Jego skuteczność zależy przede wszystkim od przyjętych zasad ergonomii i korzystania ze wspólnych danych słownikowych. Patrząc na formularze udostępniane obecnie na e-PUAP widać, że te warunki są niespełnione, a wypełnianie formularza polega na wpisywaniu w rubryki zwizualizowanego wzoru - danych w wielu wypadkach w kilku miejscach takich samych. Formularze w administracji publicznej powinny się opierać na aktualizowanych słownikach i rejestrach publicznych tak, aby wypełniając je korzystała z tych samych zasobów we wszystkich urzędach. Problemem nie jest, więc formularz, a udostępnianie wszystkim urzędom aktualnych słowników i rejestrów. Dobrym przykładem jest tu problem rejestru ubezpieczonych, na którym powinien się opierać cały system związany z ochroną zdrowia. Bez takiego aktualnego rejestru (słownika) i ustawowego obowiązku jego udostępniania właściwym urzędom w aktualnej wersji wymóg dotyczący formularzy nie rozwiązuje żadnego problemu.

Uchylenie przepisów dotyczących kontroli budzi poważne wątpliwości. W sytuacji, gdy występują problemy z realizacją systemów informatycznych w administracji publicznej, rezygnuje się z mechanizmów, z których minister właściwy ds. informatyzacji nawet nie spróbował przez 6 lat raz skorzystać! Uzasadnia się to nieskutecznością nieużywanego mechanizmu. Jak się go nie używa, to trudno, aby był skuteczny. Jednocześnie pomimo stwierdzenia w dokumentach MAiC o występowaniu nieprawidłowości w wydatkowaniu środków na systemy informatyczne w ostatnich latach, Minister nie oparł tych stwierdzeń na wynikach kontroli, lecz na dowolnej interpretacji faktów. W efekcie nie wiadomo, co naprawdę było źródłem stwierdzonych nieprawidłowości. Nie można, więc zaproponować sensownych działań korygujących i naprawczych. A mógł takie kontrole zarządzić.

Ponieważ w ostatnich latach autorskie prawa majątkowe do oprogramowania są przekazywane przez twórców systemów zamawiającemu jako jeden z podstawowych wymagań OPZ, uzasadnianie braku kontroli nieposiadaniem tych praw jest wyjątkowo nietrafione.

Projekt nie precyzuje, jak ministerstwo chce zastąpić wymaganie kontroli wymaganiami dotyczącymi audytu i obowiązkiem stosowania przy realizacji projektów sprawdzonych metodyk. Jest oczywiste, że te mechanizmy są lepsze, ale muszą być stosowane. Jeśli nie będzie wymogów prawnych wykonywania takich audytów i dokumentowania stosowanych metodyk projektowych, to nadal nic się nie zmieni w kwestii panowania przez organy administracji nad realizacją projektów informatycznych.

Nazwanie jednego z filarów przyszłych projektów „projekty Informatyczne” jest nieporozumieniem. PTI w swej ekspertyzie wykonanej na zamówienie MRR pisało już 4 lata temu, że nie ma projektów informatycznych w administracji. Są projekty, w których zadania wspiera się zastosowaniem technologii teleinformatycznych. Celem działań administracji nie może być pełnienie funkcji operatora sieci przesyłu



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, tel./fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

danych, czy produkowanie dowodów osobistych. Te zadania są tylko drogą do osiągnięcia celu i te cele powinny być oceniane w konkursie. Dla tych celów powinny być tworzone studia wykonalności i miary osiągnięcia sukcesu. Proponowane podejście jest też w proponowanym zakresie niezgodne z тезami projektu Państwo 2.0.

Posługiwanie się pojęciem „zintegrowanej informatyzacji” budzi poważne wątpliwości. Tak naprawdę nie wiadomo, o jaką integrację chodzi. W UE mówi się wyraźnie o interoperacyjności systemów w administracji publicznej. Dla pojęcia interoperacyjności stworzony jest kompletny aparat pojęciowy, wydane są dokumenty UE, a w Polsce stosowne wymogi w randze rozporządzenia. Proponujemy zamiast wprowadzać do ustawy kolejne niejasne pojęcie zastąpić je interoperacyjnością. Jeśli zaś termin „zintegrowana informatyzacja” miałby zostać, należy go zdefiniować.

Zastąpienie planu programem ma znaczenie zasadnicze z punktu widzenia planowania finansowego, ale biorąc pod uwagę niezrealizowanie kolejnych Planów Informatyzacji bez jakichkolwiek konsekwencji dla odpowiadających za ich realizację oraz brak mechanizmów prawnych ich rozliczenia, ta zmiana nic nie wniesie do praktyki działania. Budzi natomiast sprzeciw zupełne pominięcie w źródłach planowania obowiązującej jeszcze „Strategii rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego”. To zdecydowanie więcej celów dla informatyzacji niż wynika z koncepcji „sprawnego państwa”.

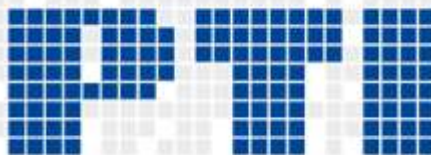
II.1.b

Proponowana nowelizacja jest dalece niekompletna, choć fragmentarycznie celowa.

Wypadałoby stosować poprawny aparat pojęciowy: ani zaufany profil, ani kwalifikowany certyfikat nie służą do uwierzytelniania dokumentu. Barięą dla pism wnoszonych w trybie KPA jest wymóg stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego kwalifikowanym certyfikatem. Jeśli ten wymóg pozostanie, to wszelkie proponowane zmiany niewiele dadzą.

Budzi zasadniczą wątpliwość zrównanie w proponowanym przypadku dwóch skrajnych form podpisu elektronicznego, służących do wnoszenia podań i uwierzytelniania dokumentów. Podpisu bezpiecznego i podpisu składanego z użyciem zaufanego profilu, który jest zwykłym podpisem elektronicznym, a jego bezpieczeństwo oparte jest na bardzo słabym bezpieczeństwie skrzynki elektronicznej właściciela profilu (czyli minimalne). Brak kwestii wcześniejszego rozstrzygnięcia metod identyfikacji i uwierzytelniania osób i dokumentów skutkuje błędną propozycją regulacji.

Proponowane regulacje dotyczące „formy dokumentu elektronicznego” różnią się od przyjętej w Kodeksie cywilnym „formy elektronicznej”. Należałoby doprowadzić do jednolitego nazewnictwa i definicji, choćby w tych dwóch kodeksach, podstawowych dla Obywateli.



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, tel./fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

II.1.c

Uwagi analogiczne jak do punktu poprzedniego.

II.1.d

Kwestia procedury sądowej powinna być uregulowana w osobnym akcie prawnym - nowelizacji ustawy „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym”. Taka nowelizacja powinna być przygotowana wspólnie z Ministerstwem Sprawiedliwości. Włożenie tego zakresu do proponowanej nowelizacji spowoduje, iż stanie się ona w tym przedmiocie większa, niż w pozostałych obszarach.

Dotychczasowa praktyka wprowadzania zmian do ustawy o NSA wskazuje, iż proponowany sposób procedowania na wiele miesięcy zablokuje proces przyjęcia proponowanych przepisów.

Istotą tej nowelizacji powinno być objęcie w pełnym zakresie Ustawą o informatyzacji zarówno NSA, jak i Kancelarii Prezydenta, Sejmu i Senatu, czyli całego obszaru administracji publicznej. Takich propozycji nowelizacja jednak nie zawiera.

II.3

Przekazanie w tym rozdziale informacji o zlikwidowaniu przez rząd Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, bez konsultacji społecznych, bez publikacji w sposób jawny tej decyzji, bez rozliczenia odpowiedzialnych za jej dotychczasową realizację i bez wskazania, jakim aktem będzie kontynuowana, wzbudzi pewnie uczucie zawodu. Zwłaszcza wśród osób, które uczestniczyły w przygotowaniu tego dokumentu i poświęciły mu wiele społecznego czasu.

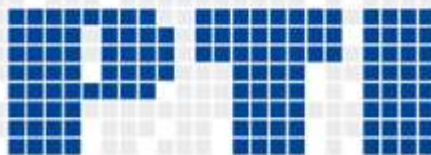
Test regulacyjny.

Test regulacyjny jest niekompletny. Potwierdza, iż nie dokonano analiz niezbędnych do przygotowania kompletnych i spójnych zmian legislacyjnych. Mówi się w nim np. o usprawnieniu funkcjonowania platformy e-PUAP, o czym w propozycji zmian legislacyjnych się nie wspomina, wymieniając inne elementy związane z tą platformą.

Podanie, iż regulacja dotyczy całej populacji mieszkańców kraju jest mało zasadna, nie wydaje się by dotyczyła np. dzieci do lat 7, a może do 16? Czy przedsiębiorcy i obywatele to to samo, a przedsiębiorcy nie-obywatele to nie?

Brak analizy kosztów i korzyści świadczy o braku planowania zarówno realizacji wymienionych zadań, jak i planowania efektów.

Brakuje rzetelnej analizy wpływu nowelizacji na procedury administracyjne.



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, tel./fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

W analizie skutków pomija się sądownictwo, choć nie jest to administracja publiczna.

To, czy możliwe jest rozwiązanie pozalegisłacyjne wymienionych problemów, nie jest udokumentowane, katalog problemów jest też niejasny i niekompletny.

Nie wiadomo, jakie efekty zmian mają być widoczne po roku od jej uchwalenia.

Brak analizy ekonomicznej.

Podsumowując:

Jeśliby oceniać stan przygotowania i celowości tej nowelizacji na podstawie dołączonego Testu regulacyjnego, przygotowanego przez autorów propozycji legislacyjnej, to należałoby przedłożony projekt odrzucić w zaprezentowanej wersji i skierować do przygotowania od nowa.

Projekt Opinii przygotował zespół ekspertów Polskiego Towarzystwa Informatycznego

PREZES
Polskiego Towarzystwa Informatycznego
Marian Noga