Uzasadnienie

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym zawiera regulacje mające na celu umożliwienie wydawania zaświadczeń w postaci elektronicznej, opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną co znacząco usprawni procedury wydawania zaświadczeń z Krajowego Rejestru Karnego, zwanego dalej KRK, a także zaświadczeń wydawanych przez inne organy administracji publicznej.

Obecnie informacja o osobie oraz informacja o podmiocie zbiorowym z KRK, bez względu na sposób jej  udzielenia, stanowi zaświadczenie w rozumieniu przepisów działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 23 ustawy o KRK). Natomiast zgodnie z przepisem art. 217 § 4 k.p.a., zaświadczenie wydaje się w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, jeżeli zażąda tego osoba ubiegająca się o zaświadczenie. Ponadto możliwe jest wydanie zaświadczenia w formie tradycyjnej (papierowej).

W związku z powyższym, w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe w pełni zautomatyzowane wydawanie zaświadczeń przez organy administracji publicznej. W każdym bowiem przypadku zaświadczenie musi być podpisane przez osobę do tego upoważnioną – odręcznie lub elektronicznie, w zależności od wybranej formy zaświadczenia. Wymóg ten znacznie wydłuża postępowanie w sprawie o wydanie zaświadczenia, co może negatywnie oddziaływać na interes osób lub podmiotów, które chcą zaświadczenie otrzymać (np. na potrzeby postępowania przetargowego lub koncesyjnego albo zatrudnienia pracowników).

Tymczasem w wielu przypadkach wydanie zaświadczenia nie wymaga ingerencji człowieka i może być maksymalnie uproszczone. Zaświadczenie jest bowiem aktem wiedzy organu administracyjnego o pewnym stanie faktycznym lub prawnym, a stany te są w praktyce w większości proste. Wymóg opatrzenia zaświadczenia podpisem przyporządkowanym do osoby fizycznej – pracownika organu upoważnionego do wydawania zaświadczeń, jest zatem zbyt restrykcyjny.

Opisany wyżej problem zostanie rozwiązany poprzez wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego możliwości opatrywania zaświadczeń kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, o której mowa w sekcji 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U. UE L 257 z 28.8.2014, str. 73) oraz w art. 16 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1579, z późn. zm.). Pieczęć elektroniczna to dane w postaci elektronicznej dodane do innych danych w postaci elektronicznej lub logicznie z nimi powiązane, aby zapewnić autentyczność pochodzenia oraz integralność powiązanych danych. Dokument elektroniczny opatrzony kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną jest traktowany w obrocie na równi z dokumentami papierowymi opatrzonymi podpisami odręcznymi, jak i z dokumentami elektronicznymi, opatrzonymi kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi. Różnica polega na sposobie opatrzenia dokumentu mechanizmem pozwalającym na zapewnienie jego autentyczności – pieczęć nie jest nadawana przez człowieka, ale system teleinformatyczny. Pozwala to na pełne zautomatyzowanie procesu wydania dokumentu i umożliwienie otrzymania go przez wnioskodawcę niemal natychmiast po złożeniu żądania. Projektowana zmiana otworzy drogę do stosownych zmian technologicznych, legislacyjnych przez poszczególne organy administracji publicznej wydające zaświadczenia, w celu rozpoczęcia wydawania przez nie zaświadczeń w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego pieczęcią kwalifikowaną. Przyniesie to znaczne korzyści osobom i podmiotom zainteresowanym otrzymaniem określonych zaświadczeń, poprzez uproszczenie i usprawnienie procesu ich otrzymania.

Zmiana brzmienia § 4 w art. 217 k.p.a. ma na celu sprecyzowanie, że w przypadku wyboru przez wnioskodawcę elektronicznej formy zaświadczenia, wybór metody uwierzytelnienia dokumentu leży po stronie organu wydającego zaświadczenie. Zapewni to po pierwsze, że organy, które z przyczyn organizacyjnych lub legislacyjnych nie będą wydawały zaświadczeń opatrzonych pieczęcią elektroniczną, nie będą do tego zobowiązane wskutek żądania wnioskodawcy. Po drugie, organy oferujące w przyszłości zaświadczenia opatrzone pieczęcią elektroniczną, nie będą zobowiązane do wydania w poszczególnych sprawach zaświadczenia opatrzonego podpisem elektronicznym, jedynie wskutek złożenia takiego wniosku. Jednocześnie nie naruszy to praw czy interesów osób lub podmiotów zainteresowanych otrzymaniem zaświadczenia, gdyż, jak zaznaczono, obie metody uwierzytelnienia (podpis i pieczęć elektroniczna) mają ten sam status w obrocie prawnym.

Aktualnie trwa realizacja projektu pn. Budowa systemu informatycznego Krajowego Rejestru Karnego wraz ze zmianami organizacyjnymi i legislacyjnymi (KRK 2.0). Projekt został podzielony na 4 etapy. Pierwszy z nich zakłada zmianę sposobu udzielania informacji z KRK. Część podmiotów uprawnionych do otrzymania danych z KRK, będzie uzyskiwać informacje za pomocą dostarczonej usługi webservice. To znacznie zmniejszy liczbę zapytań do obsłużenia przez pracowników Biura Informacyjnego KRK, a w konsekwencji skróci czasu oczekiwania na informacje z KRK i umożliwi przesunięcie pracowników do innych zadań.

Obecnie procedura udzielenia informacji o osobie z KRK uregulowana jest w ustawie o KRK (art. 19-20) oraz rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości: z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie udzielania informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych na podstawie danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. poz. 1025) i z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania z Krajowego Rejestru Karnego informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (Dz. U. poz. 841). Wprowadzenie nowego sposobu udzielenia informacji skutkuje koniecznością zmiany ww. przepisów.

Krąg podmiotów, którym będzie udzielana informacja z KRK przy pomocy usługi sieciowej (tj. na żądanie) został określony na podstawie analizy liczby i charakteru wysyłanych przez nie obecnie zapytań. Po pierwsze, podmioty, o jakich mowa, prowadzą kluczowe dla bezpieczeństwa obywateli postępowania (art. 6 ust. 1 pkt 4-7 i 8 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym), które wymagają zapewnienia im szybszej dostępności informacji z KRK, niż ma to miejsce obecnie. Po drugie, podmioty te są uprawnione do uzyskania pełnej informacji o osobie lub o podmiocie zbiorowym z Rejestru. Po trzecie, podmioty te dysponują technologią umożliwiającą udostępnianie im informacji w sposób zapewniający jej bezpieczeństwo. Po czwarte, zapytania wysyłane przez te podmioty stanowią znaczny procent ogólnej liczby zapytań otrzymywanych przez KRK. Natomiast udostępnianie usługi sieciowej podmiotom, które korzystają z informacji z KRK rzadko, nie jest uzasadnione ekonomicznie.

Główną przyczyną opracowania projektu jest już obecnie ogromne i rosnące z roku na rok zapotrzebowanie na informacje z KRK. Od kilku lat do Biura Informacyjnego KRK wpływa 1 300 000 zapytań rocznie. Tymczasem sposób udzielania informacji nie zmienił się w swoich założeniach od utworzenia KRK w 2000 r., kiedy zapotrzebowanie na informacje z KRK było kilkakrotnie mniejsze. Dotychczas podejmowane działania w celu usprawnienia pracy Biura koncentrowały się na optymalizacji dostępnych zasobów ludzkich i technicznych. Jednakże możliwości dalszego funkcjonowania Biura w obecnym kształcie i przy wykorzystaniu posiadanych zasobów przestają być wystarczające.

Nowe rozwiązanie udzielania informacji ma zapewnić większy stopień automatyzacji procesu przetwarzania danych poprzez m. in. dostarczenie określonym podmiotom usługi webservice. Podmioty te w celu uzyskania informacji z KRK, nie będą musiały składać zapytania, ale za pomocą aplikacji, którymi już dysponują, będą mogły wysłać do systemu KRK żądanie udzielenia informacji. Na podstawie żądania nastąpi automatyczne przeszukanie i weryfikacja danych. Odpowiedź na żądanie zostanie udzielona synchronicznie, tj. bez udziału pracownika KRK.

Zaproponowane we wniosku rozwiązania mają szczególne znaczenie dla przede wszystkim dla sądów, prokuratury, Policji i służb specjalnych. Uzyskają one szybki dostęp do zgromadzonych w Rejestrze danych, co przełoży się na usprawnienie prowadzonych przez te organy postępowań. Należy bowiem zauważyć, że ok. 80 procent ww. liczby zapytań pochodzi od tych właśnie podmiotów. Co więcej, dzięki usprawnieniu procesu udzielania informacji tym podmiotom, możliwe będzie przeznaczenie pracowników Biura Informacyjnego KRK do wykonywania innych zadań. To z kolei spowoduje szybsze udzielanie informacji pozostałym osobom i podmiotom.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 1 października 2019 r.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).