**UZASADNIENIE**

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (zwany dalej: „projekt”) 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.

**1. Zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego**

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 z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Dz. U. z 2018 r. poz. 398, 1218 i 1544 oraz z 2019 r. poz. 60 i 730). 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 2019 r. poz. 162). 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.

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.

Ponadto proponuje się wprowadzenie możliwości opatrywania zaświadczeń również podpisem osobistym oraz podpisem zaufanym. Należy bowiem wskazać, że „podpis zaufany” zdefiniowany obecnie w art. 3 pkt 14a ustawy z dnia 17 lutego o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570, z późn. zm.), zastąpił uprzednio regulowany przepisami tej ustawy „podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP”. Przedmiotowa zmiana została wprowadzona przez przepisy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1544 oraz z 2019 r. poz. 60). Podobnie zasadnym jest umożliwienie opatrywania dokumentów podpisem osobistym. Należy wskazać, że docelowo każdy obywatel zostanie wyposażony w dowód osobisty z warstwą elektroniczną, który – zgodnie z wolą jego posiadacza – może zawierać dane pozwalające na złożenie „podpisu osobistego”. Wprowadzone rozwiązania dodatkowo usprawnią procedurę wydawania zaświadczeń.

**2. Zmiana ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym**

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 sieciowej (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 Krajowym Rejestrze Karnym (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. z 2014 poz. 841 oraz z 2016 r. poz. 1673). Wprowadzenie nowego sposobu udzielenia informacji (za pomocą usługi sieciowej – na żądanie) skutkuje koniecznością zmiany ww. przepisów.

Krąg podmiotów, którym będzie udzielana informacja z KRK przy pomocy usługi sieciowej został określony na podstawie analizy liczby i charakteru wysyłanych przez nie obecnie zapytań. Po pierwsze, podmioty, o jakich mowa (art. 6 ust. 1 pkt 4-7 i 8 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym), prowadzą kluczowe dla bezpieczeństwa obywateli postępowania, 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 sieciowej. 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.

Proponuje się, aby szczegółowe kwestie techniczne, związane ze sposobem, trybem i zakresem udzielania informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych, udzielanych na żądanie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Rozporządzenie to, podobnie jak w obowiązującym stanie prawnym, będzie także regulowało sposób i tryb udzielania informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych, udzielanych na zapytanie lub wniosek za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Kwestie te nie należą do materii, która może być przedmiotem przepisów jedynie ustawy.

Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o przetwarzaniu informacji kryminalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 44 i 125), zwanej dalej „ustawą o KCIK”. Na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o KCIK, na zlecenie podmiotów uprawnionych, wymienionych w art. 19 ustawy o KCIK, Szef Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK), występuje z zapytaniem o udzielenie informacji o osobie lub podmiocie m.in. do wymienionego w art. 20 ust. 1 pkt 14 ustawy o KCIK Dyrektora Biura Informacyjnego KRK.

Informacje z KRK, które są uzyskiwane przez Szefa KCIK na zapytania uprawnionych podmiotów, przekazywane są w formie papierowej, w postaci odpisu informacji o osobie lub o podmiocie zbiorowym z KRK i w takiej samej formie przesyłane są pytającemu podmiotowi. Na przestrzeni trzech ostatnich lat KCIK obsłużyło 18 664 tego typu zapytania.

W celu umożliwienia korzystania z nowego rozwiązania, zapewniającego większy stopień automatyzacji procesu przetwarzania, poprzez m.in. dostarczenie określonym podmiotom usługi sieciowej, proponuje się rozszerzyć listę podmiotów, które będą mogły wysyłać do systemu KRK żądanie udzielenia informacji, o Szefa KCIK. W tym celu proponuje się zmianę art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, w którym wyszczególniono podmioty, które będą uprawnione do uzyskiwania informacji z KRK na żądanie, poprzez wyszczególnienie wprost Szefa KCIK jako podmiotu uprawnionego do uzyskiwania informacji.

Kolejnym organem, który powinien zostać wymieniony wprost w art. 6 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy, jest Straż Graniczna. Do jej zadań należy m.in. zweryfikowanie osób, które miałyby mieć dostęp do stref zastrzeżonych lotniska. Straż Graniczna sprawdza m.in. czy przyznanie osobie tego dostępu nie stwarzałoby zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podstawą tego zadania jest przepis art. 188a ust. 4 i 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1089, 1183, 1629 i 1639 oraz z 2019 r. poz. 235 i 730). Przepisy te, w zakresie swojej regulacji, zapewniają stosowanie w polskim porządku prawnym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz.U. UE L 97 z 09.04.2008, str. 72), na podstawie którego wydano rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1998 z dnia 5 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U. UE L 299 z 14.11.2015, str. 1), zmienionym rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2019/103 z dnia 23 stycznia 2019 r. (Dz.U. L 21 z 24.01.2019, str. 13).

Zgodnie ze wskazanymi wyżej przepisami (pkt 11.1.1 i n. załącznika do rozporządzenia wykonawczego 2015/1998), osoby pełniące określone funkcje na lotniskach muszą przejść rozszerzone i standardowe sprawdzenie przeszłości z wynikiem pozytywnym. Oba sprawdzenia obejmują rejestry karne we wszystkich państwach pobytu z co najmniej 5 poprzedzających lat (pkt 11.1.3 lit. b i pkt 11.1.4 lit. b). Sprawdzenia powtarza się w regularnych odstępach czasu nieprzekraczających: w przypadku rozszerzonych sprawdzeń przeszłości ­­- dwunastu miesięcy, a w przypadku standardowych sprawdzeń przeszłości - trzech lat (pkt 11.1.7 lit. b).

W związku z powyższym uznać należy, iż Straż Graniczna powinna posiadać możliwość uzyskiwania pełnej informacji o osobach z KRK, udzielanych za pomocą usługi sieciowej. Pozwoli to temu organowi na skuteczne wykonywanie m.in. opisanego wyżej zadania, a zarazem – na prawidłowe wykonanie przepisów europejskich. W tym celu konieczne jest dodanie Straży Granicznej do organów wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, gdyż tym organom zakłada się umożliwienie uzyskiwania informacji z KRK na podstawie żądania.

**3. Zmiana z dnia 6 lipca 2001 r. o przetwarzaniu informacji kryminalnych**

W celu eliminacji wątpliwości interpretacyjnych przepisów, należy dokonać również nowelizacji art. 20 ust. 1 pkt 14 ustawy o KCIK, który określa dyrektora Biura Informacyjnego KRK jako organ zobowiązany do przekazywania informacji kryminalnych do KCIK. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, Rejestr prowadzi Minister Sprawiedliwości. Biuro Informacyjne KRK, wchodzące w skład Ministerstwa Sprawiedliwości, zapewnia realizację zadań związanych z prowadzeniem Rejestru w zakresie określonym w ww. ustawie. W związku z tym, uznać należy, że organem uprawnionym do dysponowania informacjami zgormadzonymi w KRK, i co za tym idzie – organem, który w drodze ustawy może być zobowiązany do ich przekazywania do KCIK, może być wyłącznie Minister Sprawiedliwości.

Wprowadzenie postulowanej zmiany znacznie przyspieszy proces uzyskiwania niezbędnych informacji zawartych w KRK poprzez wykorzystanie bezpośredniego połączenia teleinformatycznego, a co za tym idzie usprawni tryb udzielania odpowiedzi uprawnionym podmiotom wymienionym w art. 19 ustawy o KCIK. Powyższe może mieć istotne znaczenie dla prowadzonych przez nie czynności operacyjno-rozpoznawczych lub prowadzonych postępowań karnych, w tym postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe.

Należy również podkreślić, że wymienione rozwiązanie dodatkowo ograniczy wydatki ponoszone przez Komendę Główną Policji związane z obsługą zapytań uprawnionych podmiotów (sporządzanie i drukowanie pism, wysyłka pism pocztą, obsługa pracownicza).

**4. Przepis przejściowy i przepis o wejściu ustawy w życie**

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 1 października 2019 r. Ponieważ jednak podmioty, co do których zakłada się nałożenie obowiązku uzyskiwania informacji z KRK na podstawie żądania, znajdują się na różnym poziomie przygotowania technologicznego do takiego rozwiązania, przewidziano art. 3 projektu, który jest przepisem przejściowym, uzależniającym stosowanie przepisów w nowym brzmieniu od dostosowania systemów teleinformatycznych właściwych podmiotów. Podmioty te będą jednak zobowiązane do dostosowania ich systemów w nieprzekraczalnym terminie 30 marca 2020 r. (6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy). Z tego powodu to podjęcie działań faktycznych będzie uzależnione od wejścia w życie ustawy. Inne rozwiązanie, np. określenie odległej daty wejścia w życie ustawy, skutkowałoby tym, że podmioty przygotowane do uzyskiwania informacji z KRK na podstawie żądania, nie mogłyby skorzystać z tego rozwiązania aż do dostosowania systemów teleinformatycznych wszystkich innych podmiotów. Projektowane rozwiązanie powinno być z kolei stosowane tak szybko, i w tak szerokim zakresie, jak to możliwe, gdyż znacznie wspomaga walkę z przestępczością. Zauważyć można też, że analogiczne rozwiązanie przyjęto w art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1544).

**5. Inne oświadczenia i informacje dotyczące projektu.**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z czym nie podlega notyfikacji.