



L. dz. P 83/16

Warszawa, dn. 21.12.2016 r.

**Uwagi Polskiego Towarzystwa Kryminalistycznego do projektu  
„Ustawy o dokumentach publicznych”**

Problematyka kompleksowego uregulowania zagadnienia dokumentów publicznych w nowoczesnym, odpowiadającym obecnym i przyszłym warunkom prawnym akcie rangi ustawowej, od wielu lat stanowi przedmiot dyskusji i postulatów środowiska naukowego, eksperckiego i organizacji, których cele i przedmiot działalności obejmuje zagadnienia bezpieczeństwa dokumentów. Wiele takich inicjatyw podejmowało również Polskie Towarzystwo Kryminalistyczne. Z satysfakcją i nadzieją na pomyślne sfinalizowanie projektu systemowego uregulowania tej problematyki przyjmujemy przedstawiony projekt ustawy o dokumentach publicznych, która niewątpliwie stanowi kluczowy element całego systemu.

Na wstępie warto podkreślić, że naszym zdaniem projekt jest w miarę kompletny i został przygotowany przez fachowców, którym niewątpliwie bliska jest problematyka badań i bezpieczeństwa dokumentów. Poniżej przedstawiamy uwagi i uzupełnienia zgłoszone przez przedstawicieli nauki i praktyki eksperckiej Polskiego Towarzystwa Kryminalistycznego:

1. Rozumiejąc intencje autorów projektu, którzy chcieli w akcie prawnym rangi ustawy wyszczególnić najważniejsze dla bezpieczeństwa państwa i obywateli dokumenty publiczne (kategoria pierwsza), wątpliwości budzi jednak, z punktu widzenia poprawności i przejrzystości legislacyjnej, zaproponowane rozwiązanie, w którym część dokumentów jest wymieniona w Ustawie (kategoria pierwsza), a pozostałe dwie kategorie w Rozporządzeniu. Naszym zdaniem wszystkie te kategorie powinny znaleźć się w rozporządzeniu, zwłaszcza że listy obejmujące takie dokumenty mogą ulegać zmianie w przyszłości.
2. W rozdziale 4 Ustawy opisano zasady projektowania i wytwarzania dokumentów publicznych, natomiast sposoby przechowywania i unieważniania tych dokumentów są umieszczone w rozdziale 3 Rozporządzenia Ministra, czyli znowu w innym akcie prawnym. Wydaje się, że celowe byłoby ujęcie „losów” dokumentu (od projektu do unieważnienia) w jednym akcie prawnym, albo w Ustawie, albo w Rozporządzeniu.
3. Projekt ustawy zawiera przepisy dotyczące podnoszenia poziomu edukacji w zakresie wiedzy o możliwościach i sposobach rozpoznawania fałszywych dokumentów publicznych (art. 4 ust. 2.7) oraz obowiązku kontroli autentyczności dokumentów przez funkcjonariuszy publicznych (art. 27). Są to zapisy jak najbardziej słuszne, odpowiadające wielokrotnie zgłaszanym postulatami przez środowisko eksperckie. Ich wdrożenie będzie jednak wymagało szerokiej akcji szkoleniowej, prowadzonej nie tylko przez służby, ale również przez wiele innych instytucji publicznych i niepublicznych. Do tego celu niezbędne są wzorce dokumentów (materialne), a nie tylko w postaci elektronicznej. Projekt w tym względzie nakłada jednak daleko idące ograniczenia. Art. 24. ust. 4 wyklucza możliwość otrzymania wzorca dokumentu przez jednostki spoza Policji, Straży Granicznej, ABW i CBA, a dostęp do danych w rejestrze dokumentów publicznych jest również bardzo ograniczony (obejmuje tylko pierwszy i drugi stopień weryfikacji - art. 31). Wydaje się, że powinna zostać stworzona jakaś reglamentowana możliwość uzyskania takich wzorców do celów szkoleniowych i związana z tym odpowiednia modyfikacja przepisów ustawy.
4. Podobnie wygląda sprawa z wykonywaniem ekspertyz przez biegłych. Art. 16 p. 3 w związku z art. 24. ust. 4 oraz art. 31 (zakaz otrzymania wzorców materialnych i elektronicznych dot. trzeciego poziomu weryfikacji) praktycznie wyłącza ekspertów spoza laboratoriów rządowych (służb) z grona podmiotów uprawnionych do wykonywania ekspertyz i wydawania opinii z zakresu oceny autentyczności dokumentów. Jest to rozwiązanie niekorzystne i nieracjonalne z punktu widzenia

potrzeb wymiaru sprawiedliwości (budzi też wątpliwości natury procesowej). Przykładowo Instytut Kryminalistyki Polskiego Towarzystwa Kryminalistycznego dysponuje kadrą ekspercką o najwyższych kwalifikacjach (byli eksperci CLKP, SG, profesorowie i pracownicy naukowci uczelni wyższych) oraz jedną z najlepiej wyposażonych w kraju pracowni badań dokumentów. Ograniczenie możliwości eksperckich tego rodzaju instytucji (w obecnym brzmieniu projektu dotyczy to także Instytutu Ekspertyz Sądowych i uniwersyteckich Katedr Kryminalistyki) budzi nasz sprzeciw.

5. Art. 27 nakłada obowiązek kontroli autentyczności dokumentów tylko na funkcjonariuszy publicznych. Powstaje w związku z tym pytanie, czy nie należałoby tego obowiązku rozszerzyć na pracowników banków oraz innych instytucji uprawnionych do potwierdzania profilu zaufanego w myśl ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005 Nr 64 poz. 565 z póź. zm.). Są to m.in.: ZUS, banki, operatorzy pocztowi (art. 20c ust. 2 w/wym. ustawy). Brak odpowiedniej weryfikacji dokumentów w momencie potwierdzania profilu zaufanego może spowodować daleko idące skutki natury prawnej, finansowej i innej (kradzież tożsamości, wyłudzenia kredytów, zakładanie fikcyjnych firm, wyłudzenia nienależnych świadczeń itp.).
6. Art. 5.1 przyznaje status Drukarni Narodowej i monopolisty w produkcji dokumentów kategorii pierwszej Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych. Jest to rozwiązanie słuszne, ale niektóre dokumenty kategorii drugiej, a nawet trzeciej, ważne ze względów bezpieczeństwa (jak choćby te związane z zakupem, wydawaniem, posiadaniem i przechowywaniem broni, czy też związane z transportem międzynarodowym) powinny zostać przesunięte do kategorii pierwszej. Jest to istotne zarówno ze względu na konieczność zachowania wysokich standardów zabezpieczeń takich dokumentów, jak w pełni jednolitego wzorca, co w przypadku, gdy będą się zmieniali producenci danego dokumentu może być utrudnione.
7. Żaden z projektowanych aktów prawnych (ustawa, rozporządzenie) nie wymienia i nie określa poziomu zabezpieczeń w tak ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa dokumentach, jak:
  - odpisy aktów notarialnych, wyroków sądowych, zaświadczenia o niekaralności, tytułów wykonawczych i egzekucyjnych, które obecnie

praktycznie nie są zabezpieczone, a które w coraz szerszym stopniu stają się przedmiotem działań fałszerskich<sup>1</sup>;

- legitymacje prokuratorskie, które są co najmniej tak ważnym dokumentem, jak legitymacje policyjne czy innych służb;
  - w wykazie dokumentów brakuje legitymacji notariusza, komornika oraz urzędników administracji publicznej różnego szczebla,
  - brakuje też dyplomów wyższych uczelni, które powinny gwarantować wysoki poziom zabezpieczeń ze względu na wagę tego rodzaju dokumentów.
8. Rozdział 6 Ustawy w całości jest poświęcony Rejestrowi Dokumentów Publicznych, który ma być w formie elektronicznej. Opisano pliki jakie ma zawierać, kto może mieć dostęp do ich przeglądania, ale nie ma wzmianki o zapasowej (jednej lub kilku) kopii bezpieczeństwa Rejestru na wypadek jakiegось awarii czy uszkodzenia głównego komputera, przechowującego Rejestr.
9. Art. 7 ust. 6 i 7 określa uprawnienia kontrolującego i podmiotu kontrolowanego – brakuje jednak sankcji, np. wycofania zlecenia w przypadku nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.
10. Art. 2 p. 7 - należałoby doprecyzować definicję repliki dokumentu publicznego w taki sposób, aby przykładowo wykonanie barwnego skanu dokumentu w skali 1:1 przez biegłego do potrzeb opinii kryminalistycznej bądź pracownika banku, notariusza itp., nie wyczerpywało znamion czynu grożącego odpowiedzialnością karną z art. 34 ustawy. Doprecyzowanie mogłoby polegać na wyłączeniu z definicji repliki dokumentów nie tylko kopii dokumentu wykonanych „...na własny użytek...”, ale również wykonanej na użytek lub zlecenie „...innego uprawnionego podmiotu”. Ponadto należałoby uściślić, czy dotyczy to dokumentów obowiązujących, czy również takich, które straciły ważność ze względu na zmianę wzoru, określony okres ważności itp.
11. Art. 18. ust. 2 określa różny czas na zgłoszenie przez emitenta do Komisji ds. dokumentów publicznych potrzeby nowego wzoru – 9 miesięcy przed planowanym wprowadzeniem nowego wzoru w przypadku dokumentów pierwszej kategorii i 12 miesięcy w przypadku pozostałych dokumentów. Nie widzimy podstaw dla takiego zróżnicowania czasowego.

---

<sup>1</sup> Por. m.in. M. Goc, *Przestępczość przeciwko dokumentom wciąż groźna*, „Człowiek i Dokumenty” 2016, nr 43, s. 31-32.

12. Art. 18 - Komisja powinna również uzyskać uprawnienia do wydawania wiążących dyrektyw nakazujących zmianę lub wprowadzenie określonych zabezpieczeń dokumentów, jeżeli będzie to uzasadnione wynikami analizy stanu bezpieczeństwa danego rodzaju dokumentów.
13. Wątpliwości natury prawno-procesowej budzi art. 26. Dotyczą one zarówno możliwości przekazywania opinii poza organ procesowy powołujący biegłego, jak i udostępniania dowodów rzeczowych Komisji.
14. Postulujemy też, aby w katalogu zabezpieczeń dokumentów stwierdzających tożsamość (w tym zwłaszcza w dowodzie osobistym) znalazł się podpis posiadacza dokumentu, jako element o charakterze biometrycznym, łączący bezpośrednio właściciela dokumentu z jego osobą.

*Oprac. dr hab. Mieczysław Goc*



*Konsultacja: prof. dr hab. Tadeusz Tomaszewski, mgr Kamila Nowicka Kiliś, mgr Robert Nestorowicz, mgr inż. Krystyn Łuszczuk*