

KULTURA BEZPIECZEŃSTWA
NAUKA – PRAKTYKA – REFLEKSJE
Nr 30, 2018 (154–191)
ISSN 2299-4033 DOI: 10.5604/01.3001.0012.5888

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA
DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH –
ANALIZA PROJEKTOWANYCH
REGULACJI PRAWNYCH

THE SYSTEM OF PUBLIC DOCUMENTS
SECURITY – AN ANALYSIS
OF PROPOSED REGULATIONS

Remigiusz LEWANDOWSKI
UMK w Toruniu

Tadeusz WACHOWSKI
SGH w Warszawie

ABSTRACT:

Purpose: The purpose of this paper is to identify gaps and weaknesses in the proposed system of public documents security as well as to formulate corrective actions.

Project and methods: The research is based on an analysis of a draft bill on public documents together with implementing acts, the literature review and publicly available data on public documents security.

Results: The analysis shows that the draft has some essential weaknesses which may cause its inconsistency with the EU law and reduce the level of public documents security. These weaknesses have been identified and appropriate corrections have been proposed.

Conclusions: The implementation of the analyzed legal regulations is necessary as regards public security. However, they need significant corrections. In particular, it is essential to reduce the catalogue of the 1st category of public documents, give authorization for changes in specimens of existing public documents to the *Commission on public documents*, fill gaps in rules of specimens designing; increase state control over the exclusive producer of blankets of public documents of the 1st category, resign from the option which enables the government to consign manufacturing of blankets of public documents of the 1st category to a producer different than the exclusive.

KEY WORDS:

public documents, identification security, national security, PWPW, monopoly

ABSTRAKT:

Cel: Celem artykułu jest identyfikacja luk oraz słabych stron w projektowanym systemie bezpieczeństwa dokumentów publicznych oraz sformułowanie propozycji korygujących.

Projekt i metody: Badanie oparto na analizie projektu ustawy o dokumentach publicznych wraz z aktami wykonawczymi, przeglądzie literatury przedmiotu oraz na dostępnych w domenie publicznej danych dotyczących bezpieczeństwa dokumentów publicznych.

Wyniki: Analiza prowadzi do wniosku, że projekt ustawy obarczony jest szeregiem istotnych słabości, które mogą powodować jego niezgodność z prawem UE oraz obniżać poziom bezpieczeństwa dokumentów publicznych. Słabości te zostały zidentyfikowane i zaproponowano w odniesieniu do nich konkretne korekty.

Wnioski: Wprowadzenie analizowanych regulacji prawnych jest konieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, ale wymagają one znaczących korekt. W szczególności należy m.in. ograniczyć katalog dokumentów publicznych pierwszej kategorii, nadać Komisji do spraw dokumentów publicznych uprawnienie w zakresie wprowadzania zmian we wzorach istniejących dokumentów publicznych, uzupełnić luki w zasadach opracowywania wzoru dokumentów publicznych, powiększyć zakres kontrolny państwa nad wyłącznym producentem blankietów dokumentów pierwszej kategorii, zrezygnować z opcji powierzania produkcji blankietów doku-

mentów pierwszej kategorii podmiotowi innemu aniżeli wyłączny wytwórca tych blankietów.

SŁOWA KLUCZOWE:

dokumenty publiczne, bezpieczeństwo identyfikacyjne, bezpieczeństwo państwa, PWPW, monopol

WSTĘP

W literaturze przedmiotu od wielu lat postuluje się wprowadzenie aktu prawnego, który w kompleksowy sposób regulowałby sferę dokumentów publicznych w Polsce¹. Podstawowe przesłanki uzasadniające tę potrzebę obejmują:²

- 1) brak spójnej wizji i racjonalnego, uporządkowanego sposobu postępowania przy projektowaniu wzoru dokumentu (w tym jego zabezpieczeń), wyborze producenta, nadzorze nad wyemitowanymi dokumentami oraz nadzorze nad dokumentami, które utraciły ważność,
- 2) brak właściwego nadzoru nad pełnym łańcuchem wartości dokumentu oraz jego cyklem życia,
- 3) brak standardów w zakresie zarządzania znaczącym ilościowo zbiorem dokumentów publicznych.

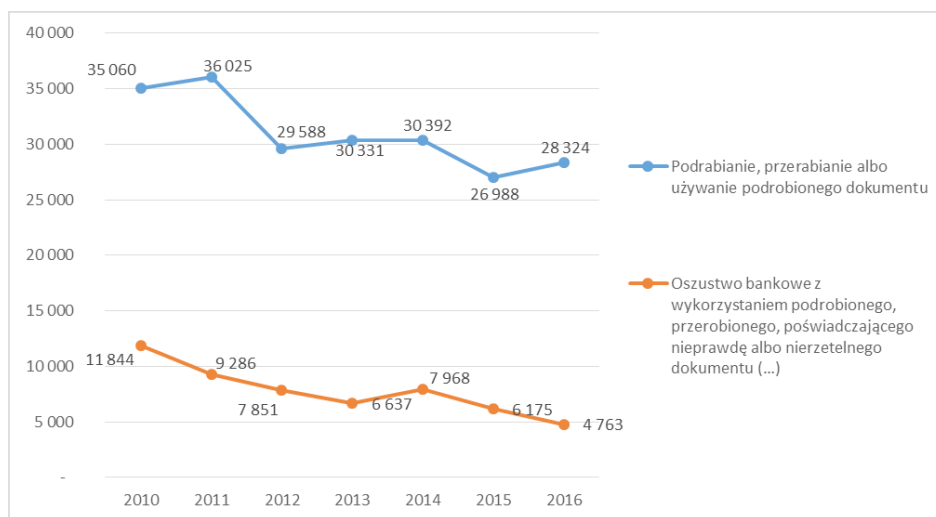
Brak omawianych regulacji implikuje szereg negatywnych konsekwencji praktycznych. W obiegu prawnym i gospodarczym funkcjonują bowiem dokumenty publiczne zaprojektowane przez emitentów wbrew rudymenarnym zasadom tworzenia dokumentów i niedostatecznie lub nieadekwatnie zabezpieczone przed zagrożeniami podrabiania lub przetwarzania. Co więcej, powstają inicjatywy nowych dokumentów, których

¹ R. Lewandowski, *O potrzebie regulacji sfery dokumentów publicznych*, [w:] *Zagadnienia dowodu z ekspertyzy dokumentów*, R. Cieśla (red.), Wydawnictwo eBooki.com.pl, Wrocław 2017, s. 289–302; R. Lewandowski, *Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo dokumentów publicznych i banknotów*, [w:] *Kryminalistyka – jedność nauki i praktyki. Przegląd zagadnień z zakresu zwalczania przestępczości*, M. Goc, T. Tomaszewski, R. Lewandowski (red.), Volumina, Warszawa 2016, s. 290–291, 297–298; M. Goc, *O potrzebie uregulowań prawno-organizacyjnych problematyki dokumentów publicznych*, „Człowiek i Dokumenty” 2009, nr 13, s. 7–12; *Projekt ustawy o dokumentach publicznych*, „Człowiek i Dokumenty” 2006, nr 3, s. 7.

² R. Lewandowski, *O potrzebie...*, op. cit., s. 291.

projektowanie również jest obarczone powyższymi błędami³. Podkreślić również należy utrzymującą się wysoką liczbę przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu i obrotowi gospodarczemu, co przedstawiono na ryc. 1.

RYC. 1. LICZBA STWIERDZONYCH WYBRANYCH RODZAJÓW PRZESTĘPSTW PRZECIWKO WIARYGODNOŚCI DOKUMENTÓW, MIENIU I OBROTOWI GOSPODARCZEMU W LATACH 2010–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.policja.pl (dostęp 10.07.2018).

Z powyższego wykresu wynika, że stwierdzone oszustwa bankowe z art. 297 § 1 k.k. (z wykorzystaniem podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia) wykazują tendencję malejącą. Ich liczba systematycznie spada, z wyjątkiem 2014 r., w którym odnotowano wzrost omawianych przestępstw do poziomu 7 968, tj. o 20% w stosunku do roku poprzedniego. Od 2015 r. widoczny jest natomiast nadal spadek liczby stwierdzonych przestępstw omawianej kategorii. W 2016 r. stwierdzono 4 763 przestępstwa z omawianej grupy, tj. o 23% mniej aniżeli w 2015 r. i o 60%

³ Przykładem może być projekt elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego z 2015 r.; patrz: R. Lewandowski, *Analiza nowej koncepcji elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu” 2016, nr 3 (48), s. 308–313.

mniej niż w 2010 r. Równocześnie podobnej tendencji nie obserwuje się w odniesieniu do stwierdzonych przestępstw z art. 270 § 1–3 k.k. (podrabianie, przerabianie albo używanie podrobionego dokumentu). Pomimo corocznych wahań od 2012 r. utrzymuje się relatywnie stały poziom omawianej kategorii przestępstw. W 2016 r. odnotowano ich 28 324, tj. o 5% więcej aniżeli w 2015 r. i jedynie 19% mniej aniżeli w 2010 r. Oznacza to, że przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów stanowią nadal bardzo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, a także dla jego interesów ekonomicznych. Warto również zauważyć, że bezspornie przyjmuje się, iż przestępcy zdecydowanie większe korzyści generują poprzez fałszowanie dokumentów niż banknotów⁴. Sfałszowany dokument stanowi bowiem narzędzie umożliwiające popełnienie dalszych przestępstw, w tym natury gospodarczej czy terrorystycznej⁵. Wykrywalność przestępstw przeciwko dokumentom jest duża i waha się w przedziale 85–87%⁶.

W tym kontekście wprowadzenie aktu prawnego regulującego sferę dokumentów publicznych wydaje się być działaniem racjonalnym i potrzebnym. Stąd pozytywnie należy ocenić podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Niemniej jednak treść rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych z projektami aktów wykonawczych z dnia 20 grudnia 2017 r.⁷ budzi poważne zastrzeżenia merytoryczne.

Projekt wskazanej wyżej ustawy złożony jest z 12 rozdziałów obejmujących odpowiednio:

- 1) przepisy ogólne,
- 2) kategorie i minimalne zabezpieczenia dokumentów publicznych przed fałszerstwem,
- 3) zasady opracowywania wzoru dokumentu publicznego,
- 4) wytwarzanie blankietów dokumentów publicznych,
- 5) kontrolę wytwórców blankietów dokumentów publicznych,
- 6) obowiązki emitenta dokumentu publicznego i funkcjonariusza publicznego,

⁴ W. Maciejewski, *Kryminologiczne aspekty bezpieczeństwa dokumentów*, „Człowiek i Dokumenty” 2007, nr 6, s. 9.

⁵ H. KołECKI, *Dokumenty publiczne – narzędzie przestępcze czy ochrony przed nim?*, „Człowiek i Dokumenty” 2008, nr 8, s. 25

⁶ M. GOC, *Przestępczość przeciwko dokumentom ciągle groźna*, „Człowiek i Dokumenty” 2016, nr 43, s. 34.

⁷ Druk sejmowy nr 2153.

- 7) zasady przechowywania blankietów dokumentów publicznych oraz dokumentów publicznych,
- 8) Rejestr Dokumentów Publicznych,
- 9) komisję do spraw dokumentów publicznych,
- 10) przepis karny,
- 11) zmiany w przepisach obowiązujących,
- 12) przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe.

1. PRZEPISY OGÓLNE

Tak określony ramowy zakres merytoryczny projektowanej ustawy nie budzi wątpliwości i jest zgodny z postulatami zgłaszanymi przez środowiska naukowe i eksperckie⁸. Istotną część przepisów ogólnych zamieszczonych w rozdziale 1. stanowią definicje pojęć stosowanych w projekcie ustawy. Wśród nich należy szczególną uwagę zwrócić na art. 1 ust. 2, który definiuje pojęcie systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych jako projektowanie, wytwarzanie, przechowywanie oraz weryfikację autentyczności dokumentów publicznych, a także inicjowanie zmian zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem na podstawie analizy przypadków fałszerstw tych dokumentów, podnoszenia poziomu edukacji w zakresie wiedzy o bezpieczeństwie dokumentów publicznych oraz współpracy z międzynarodowymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się bezpieczeństwem dokumentów publicznych. Pozytywnie należy ocenić próbę objęcia w definicji systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych pełnego cyklu życia dokumentów. Niemniej zauważyć trzeba, że w definicji nie ujęto ważnego etapu omawianego cyklu, tj. etapu zarządzania dokumentami wycofywanymi z obiegu (np. z uwagi na upływanie daty ważności). To bardzo ważne ogniwo, albowiem praktyka kryminalistyczna dowodzi, że tego rodzaju dokumenty mogą być przerabiane i dodatkowo stanowią dla fałszerzy doskonałe źródło materiałów produkcyjnych⁹. Co prawda w art. 45 ust. 4 zapewniono gromadzenie w Rejestrze Dokumentów Publicznych danych dotyczących dokumentów, które utra-

⁸ R. Lewandowski, *O potrzebie...*, op. cit., s. 293.

⁹ E. Jakielaszek, Ł. Cymerman, *Model procesu globalnego zarządzania tożsamością*, „Człowiek i Dokumenty” 2013, nr 30, s. 9–10; T. Luśnia, R. Łuczak, *Fałszerstwa polskich dowodów osobistych poprzez wymianę fotografii. Część II – współcześnie*, „Człowiek i Dokumenty” 2013, nr 30, s. 37–44; K. Ślaski, *E-dokumenty – nowe wyzwania dla ekspertów*, „Człowiek i Dokumenty” 2011, nr 21, s. 23–24; K. Ślaski, *Fałszerstwa dokumentów w praktyce Straży Granicznej*, „Człowiek i Dokumenty” 2006, nr 2, s. 14.

ciły moc obowiązującą¹⁰, ale nie wprowadzono obowiązku zwrotu dokumentów, które utraciły swoją ważność, i nie wprowadzono obostrzeń i ew. kontroli ze strony Policji w podejrzenie częstych przypadkach zagubienia określonych dokumentów. Inną słabością przytoczonej definicji jest enumeratywne wskazanie w niej konkretnych przesłanek inicjowania zmian zabezpieczeń stosowanych w dokumentach. Omawiany przepis wskazuje bowiem inicjowanie takich zmian na podstawie 3 przesłanek:

- 1) analizy przypadków fałszerstw,
- 2) podnoszenia poziomu edukacji,
- 3) współpracy międzynarodowej.

Tymczasem ten 3-elementowy zbiór przesłanek zmian w zabezpieczeniach dokumentów jest nie tylko niepełny, ale również zawiera niewłaściwą przesłankę. Nie można bowiem edukacji w zakresie wiedzy o bezpieczeństwie dokumentów publicznych uznać za powód wprowadzania zmian w zabezpieczeniach dokumentów. Edukacja taka jest oczywiście potrzebna, ale odgrywa ona zupełnie inną rolę aniżeli ta wskazana w przepisie art. 1 ust. 2. To raczej nauka, wiedza i rozwój technologiczny mogą implikować inicjatywy w zakresie wprowadzania nowych, lepszych zabezpieczeń dokumentów przed fałszerstwami.

Kolejnym ważnym pojęciem zdefiniowanym w projekcie ustawy jest dokument publiczny, rozumiany jako dokument, który służy do identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdza stan prawny lub prawa osób posługujących się takim dokumentem, zabezpieczony przed fałszerstwem i wytwarzany zgodnie ze wzorem określonym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (art. 2 ust. 1 pkt 2). Projekt ustawy wskazuje ponadto, że dokumentem publicznym jest także dokument, którego wzór graficzny i forma zostały zatwierdzone przez podmiot realizujący zadania publiczne uprawniony na podstawie odrębnych przepisów i jest zgodny z wymogami dla blankietu tego dokumentu określonymi w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązującego (art. 2 ust. 2). Dokumentami publicznymi są także tytuły wykonawcze, odpisy pra-

¹⁰ Przepisy szczególne doprecyzowują sposób postępowania z takim dokumentem, przykładowo rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami w § 10 ust. 8. stanowi, że organ wydający prawo jazdy lub pozwolenie po otrzymaniu od osoby dotychczas posiadającego prawa jazdy lub pozwolenia unieważnia je przez odcięcie lewego rogu o powierzchni co najmniej 1 cm² i zwraca osobie uprawnionej oraz uzupełnia dane we wniosku i w systemie teleinformatycznym.

womocnych orzeczeń sądów¹¹, wydane przez sądy odpisy orzeczeń lub zaświadczenia stwierdzające uprawnienie do reprezentacji danej osoby, dokonania czynności prawnej bądź zarządu określonym majątkiem, odpisy postanowień sądów w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym¹², wypis, odpis i wyciąg dokumentu obejmującego czynności notarialne (art. 2 ust. 3). Dla dokumentów tych stosowane są jednolite blankiety.

W projekcie ustawy zdefiniowano również pojęcie blankietu dokumentu publicznego jako dokumentu publicznego niespersonalizowanego lub niezindywidualizowanego (art. 2 ust. 1 pkt 1), tj. dokumentu znajdującego się na etapie przed naniesieniem na blankiet danych osoby (np. danych personalnych) lub przed nadaniem blankietowi przez jego wytwórcę cech wyróżniających go jednoznacznie spośród blankietów tego samego rodzaju (np. indywidualny kod lub numer). Ponadto w projekcie ustawy zdefiniowano pojęcia emitenta, repliki oraz wzoru dokumentu publicznego. Wprowadzenie wskazanych wyżej definicji do projektu ustawy należy ocenić pozytywnie, gdyż porządkują i ujednoznaczniają one stosowaną terminologię. W rozdziale 1. wskazano także ministra właściwego do spraw wewnętrznych (dalej: ministra SWiA) jako odpowiedzialnego za kształtowanie polityki bezpieczeństwa dokumentów publicznych oraz zapewnienie funkcjonowania systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych (art. 1 ust. 4). To bardzo ważny zapis, gdyż stanowi odejście od dotychczasowych złych praktyk braku jakiegokolwiek koordynacji ze strony organów państwa nad sferą dokumentów publicznych. Omawiane zadania ministra SWiA zostały uszczegółowione w art. 3 ust. 1 jako:

- 1) udział w procedurze opracowywania wzoru dokumentu publicznego,
- 2) analizowanie przypadków fałszerstw dokumentów,
- 3) inicjowanie zmian zabezpieczeń dokumentów,
- 4) ocenianie jakości wydawanych dokumentów,
- 5) monitorowanie zmian zachodzących na świecie w dziedzinie zabezpieczeń dokumentów,
- 6) współpraca z międzynarodowymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się ochroną i zabezpieczeniami dokumentów,

¹¹ Dotyczy orzeczeń, z których wynika nabycie, istnienie lub wygaśnięcie prawa, albo odnoszących się do stanu cywilnego.

¹² Dotyczy postanowień innych niż wymienione w art. 777 § 1 pkt 1 i 1¹ k.p.c., gdy ich przedmiotem są tytuły egzekucyjne nie pochodzące od sądu.

- 7) publikowanie w Rejestrze Dokumentów Publicznych informacji o wzorach dokumentów,
- 8) podejmowanie działań podnoszących poziom edukacji w zakresie wiedzy o możliwościach i sposobach rozpoznawania fałszywych dokumentów,
- 9) kontrolowanie wytwórców blankietów dokumentów.

Powyższe zadania minister SWiA realizuje przy pomocy nowego ciała (zdefiniowanego w projekcie ustawy), tj. Komisji do spraw dokumentów publicznych.

Rozdział 10 projektowanej ustawy zawiera w art. 59 przepis karny, zgodnie z którym grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 podlega ten, kto wytwarza, oferuje, zbywa lub przechowuje w celu zbycia replikę dokumentu publicznego. To istotna sankcja karna, która powinna pomóc w eliminacji patologicznej sytuacji funkcjonowania na rynku replik np. prawa jazdy lub dowodu osobistego, niejednokrotnie wykorzystywanych do celów przestępczych.

2. DOKUMENTY PUBLICZNE

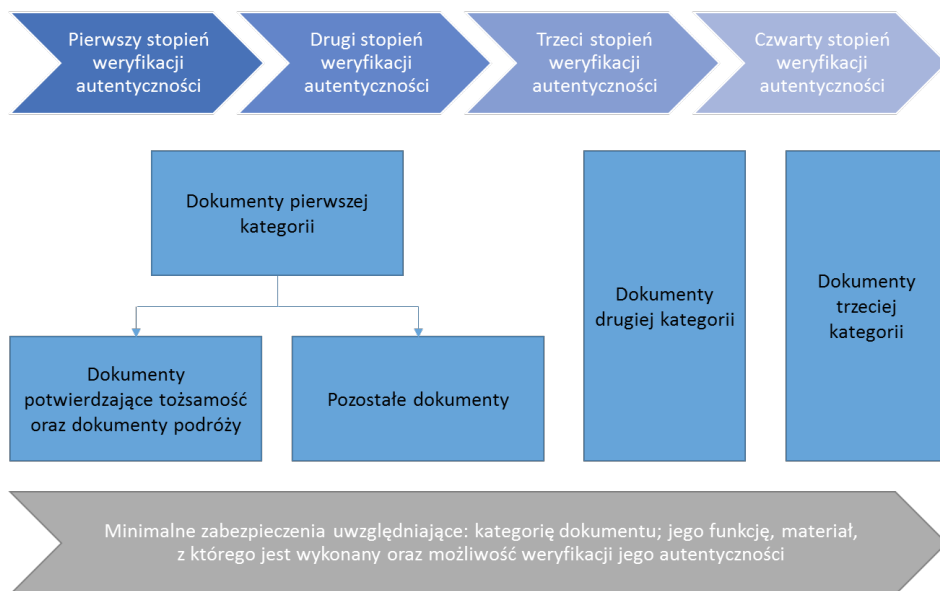
Projekt ustawy wraz z aktami wykonawczymi enumeratywnie wskazuje dokumenty publiczne poddane omawianym regulacjom. Zgodnie z postulatami literatury przedmiotu dokumenty poddano jednak klasyfikacji na 3 kategorie (pierwszą, drugą i trzecią) ze względu na wpływ analizowanych dokumentów na poziom bezpieczeństwa państwa¹³ (kategoria pierwsza: wpływ bardzo duży; kategoria druga: wpływ duży; kategoria trzecia: wpływ średni). Powyższa kategoryzacja wiąże się z poziomem zabezpieczeń stosowanych w dokumentach oraz wymaganymi procedurami związanymi z wytwarzaniem blankietów dokumentów danego typu. Dokumenty, których przerabianie lub podrabianie generuje najwyższe ryzyko dla bezpieczeństwa państwa i obywateli, w tym w szczególności bezpieczeństwa identyfikacyjnego¹⁴, powinny być bowiem zabezpieczone w sposób adekwatny do zagrożeń fałszerstwami i funkcji pełnionej przez dany rodzaj dokumentu w obrocie gospodarczym lub prawnym. Największy wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz ekonomiczne państwa mają

¹³ Np. R. Lewandowski, *O potrzebie...*, op. cit., s. 296–297.

¹⁴ R. Lewandowski, T. Goliński, *Nielegalna migracja a bezpieczeństwo identyfikacyjne*, [w:] *Dokumenty a prawo. Prawne oraz praktyczne aspekty korzystania z dokumentów i e-dokumentów*, M. Tomaszewska-Michalak, T. Tomaszewski (red.), SAWPiA UW, Warszawa 2015, s. 112–113.

dokumenty potwierdzające tożsamość i dokumenty podróży¹⁵, a zatem przede wszystkim te, które ujęto w pierwszej kategorii. System klasyfikacji dokumentów przedstawiono na ryc. 2.

RYC. 2. KLASYFIKACJA DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH



Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu ustawy o dokumentach publicznych (druk sejmowy nr 2153)

W tabeli 1 przedstawiono dokumenty publiczne pierwszej kategorii. Są one enumeratywnie wymienione w art. 5 ust. 2 projektowanej ustawy. Ich analiza wskazuje, że obejmują one zarówno dokumenty najistotniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i dotyczące przede wszystkim potwierdzania tożsamości (np. dowód osobisty, odpisy aktów stanu cywilnego), podróży międzynarodowych (np. paszport, książeczka żeglarska), jak i ważne z punktu widzenia porządku i bezpieczeństwa publicznego uprawnień (np. legitymacje służbowe funkcjonariuszy służb państwowych), potwierdzenia stanu prawnego (np. wypisy i odpisy dokumentów obejmujących wybrane czynności notarialne, odpisy postanowień sądów), ale także mniej ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, jak np. dokumenty upoważniające do szczególnych uprawnień socjalnych (np. legitymacje

¹⁵ R. Lewandowski, *Analiza koncepcji wdrożenia polskiego dowodu osobistego z warstwą elektroniczną*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 217–218.

dokumentujące niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności). Rodzi się zatem wątpliwość, czy zakres dokumentów pierwszej kategorii nie jest zbyt szeroki. Wydaje się, że właściwym byłoby ograniczenie dokumentów pierwszej kategorii do maksymalnie pozycji 1–9, 15–22 i 26–32, przesuając wyłączone dokumenty do kategorii drugiej. Przy tej okazji należy zwrócić uwagę, że wskazywane przez przedstawiciela PWPW R. Malickiego w toku prac podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych w dniu 27 lutego 2018 r. argumenty na rzecz pozostawienia w wykazie dokumentów pierwszej kategorii takich dokumentów, jak prawo wykonywania zawodu dentysty czy prawo wykonywania zawodu lekarza, są całkowicie nieadekwatne i dezinformujące¹⁶. Przytoczone bowiem przez R. Malickiego kwoty strat po stronie NFZ (0,7 mld PLN rocznie) wynikają nie z fałszowania wskazanych dokumentów, ale z wyłudzeń polegających na pobraniu pieniędzy przez lekarzy i placówki zdrowotne za świadczenia, które faktycznie nie zostały zrealizowane. W szczególności wyłudzenia te mogą dotyczyć: zgłoszonych do NFZ świadczeń na rzecz pacjentów, którzy ich faktycznie nie uzyskali, oraz zgłoszonych do NFZ świadczeń innych (droższych) niż faktycznie zrealizowane na rzecz pacjentów. Kwestia ta nie ma nic wspólnego z fałszerstwami dokumentów i została dobrze opisana w literaturze przedmiotu¹⁷.

TABELA 1. DOKUMENTY PUBLICZNE PIERWSZEJ KATEGORII

Nr	Dokumenty I kategorii
1	dowód osobisty
2	dokumenty paszportowe
3	książeczka żeglarska
4	odpisy aktów stanu cywilnego, zaświadczenia o zamieszczonych lub niezamieszczonych w rejestrze stanu cywilnego danych dotyczących wskazanej osoby, zaświadczenia o stanie cywilnym, zaświadczenie o możliwości zawarcia małżeństwa

¹⁶ <https://videosejm.pl/podkomisje/asw11n/wideo> (dostęp 16.07.2018).

¹⁷ Np. R. Lewandowski, *Evaluation of legal and technical solutions with respect to new types of documents in the health care system – KUZ, KSM and KSA*, „Journal of Health Policy, Insurance and Management – Polityka Zdrowotna” 2015, t. 16., s. 78; R. Lewandowski, *Analiza nowej koncepcji...*, op. cit., s. 309.

Nr	Dokumenty I kategorii
5	polski dokument tożsamości cudzoziemca, zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, karta pobytu, polski dokument podróży dla cudzoziemca, tymczasowy polski dokument podróży dla cudzoziemca, zgoda na pobyt tolerowany
6	dokumenty potwierdzające pełnienie funkcji przez członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz dokumenty określające status członków ich rodzin
7	karta stałego pobytu obywatela UE
8	karta stałego pobytu członka rodziny obywatela UE
9	tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca, dokument podróży przewidziany w Konwencji Genewskiej, karta pobytu
10	tytuły wykonawcze
11	odpisy prawomocnych orzeczeń sądów, z których wynika nabycie, istnienie lub wygaśnięcie prawa, albo odnoszących się do stanu cywilnego
12	odpisy orzeczeń lub zaświadczenia stwierdzające uprawnienie do: reprezentacji danej osoby, dokonania czynności prawnej bądź zarządu określonym majątkiem wydawane przez sądy
13	odpisy postanowień sądów i referendarzy w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym innym niż wymienione w art. 777 § 1 pkt 1 i 11 kpc, gdy ich przedmiotem są tytuły egzekucyjne nie pochodzące od sądu
14	wypisy, odpisy i wyciągi dokumentów obejmujących wybrane czynności notarialne oraz protesty
15	certyfikat członka załogi statku powietrznego
16	wojskowe dokumenty osobiste wydawane osobom objętym ewidencją wojskową
17	wojskowe dokumenty osobiste wydawane żołnierzom zawodowym
18	karty tożsamości wydawane żołnierzom zawodowym i żołnierzom pełniącym służbę kandydacką
19	karty tożsamości wydawane żołnierzom w czynnej służbie wojskowej oraz osobom pełniącym służbę w jednostkach zmilitaryzowanych przydzielonych do Sił Zbrojnych, cywilnemu personelowi medyczno-sanitarnemu Sił Zbrojnych, osobom cywilnym towarzyszącym Siłom Zbrojnym, personelowi PCK i innych ochotniczych organizacji pomocy, osobom cywilnym wykonującym czynności duszpasterskie oraz innym osobom określonym prawem międzynarodowym

Nr	Dokumenty I kategorii
20	wpis w paszporcie potwierdzający status osoby, o której mowa w art. III ust. 3 Umowy między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącej statusu ich sił zbrojnych
21	naklejka wizowa
22	Karta Polaka
23	legitymacja dokumentująca niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności
24	prawo wykonywania zawodu lekarza
25	prawo wykonywania zawodu lekarza dentystry
26	prawo jazdy
27	profesjonalny dowód rejestracyjny oraz dowód rejestracyjny pojazdu
28	karta pojazdu
29	pozwolenie czasowe
30	karta tachografu cyfrowego
31	zaświadczenie ADR
32	legitymacje służbowe: policjantów, funkcjonariuszy SG, SOP, ABW, AW, CBA, SKW, SWW, SW, SCS, osób zatrudnionych w KAS, inspektorów ITD, żołnierzy ŻW

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 5 ust. 2 projektu ustawy o dokumentach publicznych (druk sejmowy nr 2153).

Projekt ustawy wskazuje, że dokumentami publicznymi pierwszej kategorii są również odpisy, wypisy, duplikaty i wtórники wskazanych wyżej dokumentów.

Dokumentami drugiej kategorii są inne niż wymienione wyżej dokumenty, które pozostają istotne ze względu na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo gospodarcze i prawne, w tym w szczególności dokumenty dotyczące broni, międzynarodowego przewozu towarów niebezpiecznych, potwierdzające wykształcenie wyższe i specjalistyczne oraz świadectwa dojrzałości (art. 5 ust. 4). Dokumentami publicznymi drugiej kategorii są również odpisy, wypisy, duplikaty i wtórники wskazanych wyżej dokumentów. Wykaz tych dokumentów nie jest włączony do ustawy, ale do rozporządzenia wykonawczego, wydawanego przez Radę Ministrów. W ta-

beli 2 przedstawiono wykaz dokumentów drugiej kategorii na podstawie projektu rozporządzenia.

TABELA 2. DOKUMENTY PUBLICZNE DRUGIEJ KATEGORII

Nr	Dokumenty II kategorii
1	europejska karta broni palnej
2	zaświadczenie na przywóz broni i amunicji z zagranicy oraz jej wywóz
3	legitymacja posiadacza broni
4	zaświadczenie uprawniające do nabycia broni lub amunicji
5	legitymacja osoby dopuszczonej do posiadania broni
6	świadcstwo broni
7	karta rejestracyjna broni
8	zaświadczenie zastępujące pozwolenie na broń i uprawniające do wywozu broni i amunicji przez cudzoziemca
9	zaświadczenie zastępujące pozwolenie na broń i uprawniające do wywozu broni i amunicji
10	zgoda na wywóz z RP broni lub amunicji
11	licencja maszynisty i świadectwo uzupełniające
12	świadectwo dopuszczenia statku ADN do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych
13	świadectwo eksperta ADN
14	świadectwo dojrzałości, aneks do świadectwa dojrzałości oraz zaświadczenie o wynikach egzaminu maturalnego
15	dyplom ukończenia studiów
16	prawo wykonywania zawodu farmaceuty
17	prawo wykonywania zawodu fizjoterapeuty
18	prawo wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej
19	dyplom Pielęgniarki Specjalisty, dyplom Położnej Specjalisty
20	zaświadczenie o prawie wykonywania zawodu lekarza weterynarii
21	dyplom uzyskania tytułu specjalisty w dziedzinach weterynarii

Nr	Dokumenty II kategorii
22	dowód rejestracyjny pojazdów SOP, Policji, ABW, AW, CBA, SG, SWW, SKW, KAS, SCS
23	pozwolenie na kierowanie tramwajem*

*Pozwolenie na kierowanie tramwajem zostało ujęte (zapewne omyłkowo) zarówno w wykazie dokumentów drugiej jak i trzeciej kategorii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu dokumentów publicznych, dołączonego do projektu ustawy o dokumentach publicznych (druk sejmowy nr 2153).

Wykaz dokumentów drugiej kategorii nie budzi zastrzeżeń poza tym, że pozwolenie na kierowanie tramwajem, wydawane na podstawie art. 16 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami zostało – zapewne omyłkowo – ujęte zarówno w omawianym wykazie (§ 2 ust. 1 pkt 25), jak i w wykazie dokumentów trzeciej kategorii (§ 3 ust. 1 pkt 33).

Ostatnią kategorią dokumentów publicznych jest kategoria trzecia obejmująca dokumenty inne niż wskazane w kategoriach pierwszej oraz drugiej, a w szczególności 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 (art. 5 ust. 5). Dokumentami publicznymi trzeciej kategorii są również odpisy, wypisy, duplikaty i wtórniki wskazanych wyżej dokumentów. Wykaz tych dokumentów również nie jest włączony do ustawy, ale do rozporządzenia wykonawczego wydawanego przez Radę Ministrów. W tabeli 3 przedstawiono wykaz dokumentów trzeciej kategorii na podstawie projektu rozporządzenia.

TABELA 3. DOKUMENTY PUBLICZNE TRZECIEJ KATEGORII

Nr	Dokumenty III kategorii
1	zezwoleńie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego
2	świadectwo kierowcy
3	licencja wspólnotowa i wypis z niej
4	licencja wspólnotowa na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego

Nr	Dokumenty III kategorii
5	licencja wspólnotowa uprawniająca do wykonywania międzynarodowego autobusowego przewozu osób
6	licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym
7	licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób
8	licencja na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy
9	licencja na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką
10	licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób
11	licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy
12	zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym
13	zezwolenie na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym
14	zaświadczenie na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego
15	potwierdzenie zgłoszenia przewozu
16	świadczenie kwalifikacji zawodowej kierowcy*
17	legitymacja instruktora osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami
18	zaświadczenie o wpisie do ewidencji wykładowców ośrodka szkolenia kierowców**
19	legitymacja egzaminatora ośrodka ruchu drogowego***
20	zaświadczenie o wpisie do ewidencji instruktorów techniki jazdy ośrodka szkolenia kierowców****
21	zezwolenie na przejazd pojazdu nienormatywnego
22	zaświadczenie na przewozy drogowe na potrzeby własne
23	zaświadczenie na międzynarodowy niezarobkowy przewóz drogowy
24	certyfikat potwierdzający spełnienie przez pojazd odpowiednich wymogów bezpieczeństwa lub warunków dopuszczenia do ruchu

Nr	Dokumenty III kategorii
25	zezwolenie europejskiej konferencji ministrów transportu
26	zezwolenie zagraniczne na przewóz rzeczy
27	formularz jazdy na wykonywanie przewozów wahałowych i okazjonalnych w międzynarodowym transporcie drogowym
28	zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych i specjalnych w międzynarodowym transporcie drogowym
29	zezwolenie na wykonywanie przewozów okazjonalnych w międzynarodowym transporcie drogowym
30	zezwolenie na wykonywanie przewozów wahałowych w międzynarodowym transporcie drogowym
31	zezwolenie na przewozy regularne autokarem lub autobusem między państwami członkowskimi
32	zezwolenie na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym lub pojazdem przewożącym wartości pieniężne
33	pozwolenie na kierowanie tramwajem*****
34	wybrane dokumenty wydawane na podst. Ustawy dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze
35	dokumenty uprawniające do wstępu na obszar kolejowy
36	licencja na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych
37	patenty i świadectwa kwalifikacji zawodowych w żegludze śródlądowej
38	dokumenty bezpieczeństwa statku
39	dokument rejestracyjny statku żeglugi śródlądowej
40	dyplomy i świadectwa potwierdzające kwalifikacje członków załóg morskich
41	zaświadczenie stwierdzające charakter, okres i rodzaj działalności wykonywanej w RP
42	świadectwa fitosanitarne
43	Karta Dużej Rodziny
44	legitymacja szkolna i legitymacja studencka

Nr	Dokumenty III kategorii
45	świadectwa ukończenia szkoły podstawowej i liceum, świadectwa potwierdzające kwalifikacje w zawodzie, dyplomy potwierdzające kwalifikacje zawodowe oraz świadectwa ukończenia szkół artystycznych i dyplomy tych szkół
46	zaświadczenie o wynikach egzaminu gimnazjalnego, egzaminu ośmioklasisty, o wynikach eksternistycznych
47	legitymacja służbowa nauczyciela, strażaka, inspektora dozoru jądrowego, emeryta i rencisty, instruktora jazdy, egzaminatora ośrodka ruchu drogowego, funkcjonariusza i pracownika SW
48	licencja detektywa
49	świadectwo nadania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości
50	karty parkingowe
51	zaświadczenie o wpisie na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego
52	pozwolenia i dokumenty uprawniające do przywozu i wywozu środków odurzających i substancji psychotropowych
53	świadectwo kwalifikacji zawodowej kierowcy
54	międzynarodowe prawo jazdy
55	identyfikator wydany przez Krajową Radę Komorniczą

* Świadectwo kwalifikacji zawodowej kierowcy, o którym mowa w art. 39c ust. 1 i 39e ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, jest ujęte (omyłkowo) dwukrotnie w wykazie dokumentów trzeciej kategorii: w § 3 ust. 1 pkt 16 oraz pkt 59.

** Zaświadczenie o wpisie do ewidencji wykładowców ośrodka szkolenia kierowców, o którym mowa w art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, jest ujęte (omyłkowo) dwukrotnie w wykazie dokumentów trzeciej kategorii: w § 3 ust. 1 pkt 18 oraz pkt 61.

*** Legitymacja egzaminatora ośrodka ruchu drogowego, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, jest ujęta (omyłkowo) dwukrotnie w wykazie dokumentów trzeciej kategorii: w § 3 ust. 1 pkt 19 oraz pkt 62.

**** Zaświadczenie o wpisie do ewidencji instruktorów techniki jazdy, wydawane na podstawie art. 117 ust. 3 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, jest ujęte (omyłkowo) dwukrotnie w wykazie dokumentów trzeciej kategorii: w § 3 ust. 1 pkt 20 oraz pkt 63.

***** Pozwolenie na kierowanie tramwajem zostało ujęte (zapewne omyłkowo) w wykazie dokumentów zarówno drugiej, jak i trzeciej kategorii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu dokumentów publicznych, dołączonego do projektu ustawy o dokumentach publicznych (druk sejmowy nr 2153).

Wykaz dokumentów publicznych trzeciej kategorii również nie budzi zasadniczych zastrzeżeń poza kwestią omyłek polegających na dwukrotnym ujęciu w wykazie tych samych dokumentów, co uwidoczniło się w tabeli 3. Analiza dokumentów zaklasyfikowanych do poszczególnych kategorii i pełnionych przez nie funkcji w obrocie gospodarczym i prawnym wskazuje, że trafnie przypisano im wpływ na bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz gospodarczego.

Projekt ustawy odnosi się ponadto do minimalnych zabezpieczeń przed fałszerstwami stosowanych w dokumentach poszczególnych kategorii. Minimalne zabezpieczenia powinny uwzględniać następujące cztery czynniki: kategorię dokumentu publicznego, jego funkcję, materiał, z którego jest wykonany, oraz możliwość weryfikacji jego autentyczności (art. 7 ust. 1). Czynniki te są poprawnie zidentyfikowane, ponieważ poziom zabezpieczeń powinien przede wszystkim wynikać z zagrożeń, jakie fałszerstwo danego dokumentu niesie dla bezpieczeństwa państwa. Ta relacja została ujęta poprzez przyporządkowanie poszczególnych dokumentów (m.in. na podstawie pełnionych przez dokumenty funkcji) do jednej z trzech omówionych wyżej kategorii. Materiał, z którego jest wykonany dokument, a szczególnie podłoże (np. papier zabezpieczony, poliwęglan), ma z kolei wpływ na dobór określonych rodzajów zabezpieczeń. Wreszcie, rodzaj stosowanych zabezpieczeń musi być skorelowany z potrzebami w zakresie weryfikacji autentyczności, także – w wielu przypadkach – przez osoby nieprzygotowane do tego profesjonalnie¹⁸. Z tego powodu weryfikacja autentyczności odbywa się na czterech poziomach (art. 7 ust. 4):

- 1) podstawowym, bez użycia sprzętu technicznego,
- 2) przeznaczonym dla pracowników podmiotów publicznych, z wykorzystaniem ogólnie dostępnych przyrządów,
- 3) przeznaczonym dla ekspertów wyspecjalizowanych laboratoriów kryminalistycznych,

¹⁸ E. Jakielaszek, *Światowe nowości w zabezpieczaniu banknotów i dokumentów*, „Człowiek i Dokumenty” 2011, nr 23, s. 19.

4) przeznaczonym dla ekspertów podmiotu wyznaczonego przez ministra SWiA.

Należy zaznaczyć, że projekt ustawy nie precyzuje jednak kryteriów wyznaczania przez ministra SWiA wskazanego wyżej podmiotu odpowiedzialnego za weryfikację autentyczności dokumentu na czwartym poziomie. Brak takiego uszczegółowienia lub wprost wskazania omawianego podmiotu stanowi słabość przedłożonego projektu.

Dla pierwszej kategorii dokumentów określono dwie grupy minimalnych zabezpieczeń. Pierwsza grupa obejmuje dokumenty potwierdzające tożsamość i dokumenty podróży, a druga grupa – pozostałe dokumenty pierwszej kategorii. Wykaz minimalnych zabezpieczeń (dla wszystkich trzech kategorii i obu grup pierwszej kategorii) przedstawiony został w dołączonym do projektu ustawy projekcie rozporządzenia. Projekt rozporządzenia w sprawie wykazu minimalnych zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem wskazuje jednak jedynie dwa czynniki uwzględniane przy tworzeniu wykazu minimalnych zabezpieczeń, tj. wewnętrzny podział kategorii pierwszej oraz możliwość weryfikacji autentyczności dokumentu na różnych poziomach (§ 1). Tymczasem, jak wskazano powyżej, projekt ustawy przewiduje 4 czynniki. Wydaje się, że przyczyna rozbieżności tkwi w błędnie zapisanej treści § 1 projektu rozporządzenia, albowiem sam załącznik do rozporządzenia trafnie obejmuje również klasyfikację zabezpieczeń ze względu na podłoże i – do pewnego stopnia – także funkcje dokumentu, a ponadto przyporządkowuje poszczególne zabezpieczenia do trzech poziomów weryfikacji autentyczności¹⁹. Minimalnych zabezpieczeń nie definiuje się dla tytułów wykonawczych, odpisów orzeczeń i postanowień sądów oraz wypisów, odpisów i wyciągów dokumentów obejmujących wybrane czynności notarialne. W odniesieniu do tej grupy dokumentów wykaz minimalnych zabezpieczeń oraz wzory blankietów zostaną opracowane przez ministra sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem SWiA oraz – w odniesieniu do dokumentów notarialnych – przez wskazanych ministrów po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Notarialnej.

Ponadto, w projektowanej ustawie minimalnych zabezpieczeń nie określono w odniesieniu do dokumentów, których wzór oraz zakres wymaganych zabezpieczeń został ujęty w przepisach prawa Unii Europejskiej lub prawa międzynarodowego.

¹⁹ Poziom czwarty nie jest ujawniany.

3. KOMISJA DO SPRAW DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH I ZASADY OPRACOWYWANIA WZORU DOKUMENTU PUBLICZNEGO

Omawiany projekt ustawy zawiera bardzo ważne przepisy dotyczące opracowywania wzoru dokumentów. Zgodnie z nimi odpowiedzialnym za opracowanie wzoru dokumentu publicznego jest jego emitent we współpracy z powołanym przez projektowaną ustawę ciałem, tj. Komisją do spraw dokumentów publicznych (dalej: Komisja). Projekt ustawy powołuje zatem do życia wyspecjalizowaną instytucję wspomagającą ministra SWiA w sprawach związanych z dokumentami publicznymi (art. 3 ust. 2). Potrzeba istnienia takiej instytucji wielokrotnie pojawia się w literaturze przedmiotu²⁰. Kompetencje omawianego podmiotu w szczególności dotyczą udziału w procesie opracowywania wzoru nowego typu dokumentu, a także dokonywania oceny jakości wydawanych dokumentów publicznych (art. 49 ust. 2). Ujęty w projektowanych przepisach proces opracowywania wzoru nowego typu dokumentu lub zmodyfikowanego wzoru dokumentu można przedstawić w następujący sposób (art. 11–15):

- 1) zgłoszenie do Komisji potrzeby wprowadzenia wzoru dokumentu przez uprawniony organ lub emitenta oraz przekazanie niezbędnych informacji,
- 2) przygotowanie przez Zespół (powołany spośród członków Komisji) rekomendacji do zakwalifikowania dokumentu do odpowiedniej kategorii oraz m.in. określenie wymaganych zabezpieczeń i wymagań dotyczących personalizacji lub indywidualizacji dokumentu albo opracowanie rekomendacji o niezakwalifikowaniu dokumentu do dokumentów publicznych,
- 3) przedstawienie przez przewodniczącego Zespołu ww. rekomendacji, uzgodnionej z organem wnioskującym, do zatwierdzenia przez Komisję,
- 4) zatwierdzenie lub odrzucenie rekomendacji przez Komisję, a w przypadku odrzucenia – przedstawienie Zespołowi wytycznych do zmiany rekomendacji,
- 5) przedstawienie organowi wnioskującemu przez przewodniczącego Zespołu zatwierdzonej przez Komisję rekomendacji,
- 6) opracowanie – na podstawie zatwierdzonej rekomendacji – przez organ wnioskujący projektu wzoru dokumentu publicznego oraz szczegółowego opisu zabezpieczeń (z wyłączeniem informacji niejawnych) i przekazanie do zatwierdzenia przez Zespół,

²⁰ Np. R. Lewandowski, *O potrzebie...*, op. cit., s. 300.

7) przekazanie Zespołowi przez emitenta próbnego wydruku blankietu dokumentu w celu weryfikacji jego zgodności z projektem wzoru i rekomendacją.

Zarysowany powyżej proces obarczony jest poważnymi błędami. Po pierwsze należy zauważyć, że tak skonstruowane przepisy nie dają Komisji uprawnienia do występowania z inicjatywą wprowadzania zmian w istniejących wzorach dokumentów. Inicjatywa ta należy bowiem do emitenta danego typu dokumentu. Tymczasem w obiegu prawnym nadal występują dokumenty zabezpieczone przed fałszerstwami w sposób niezadowalający lub nieadekwatny. Nienadanie wskazanego uprawnienia Komisji może utrudniać sprawny proces poprawy zabezpieczeń stosowanych w już istniejących rodzajach dokumentów. Co prawda zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 minister SWiA posiada ogólną inicjatywę w zakresie zmian zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwami, ale szczegółowe przepisy, w tym dotyczące opracowywania wzoru dokumentu, nie wskazują na sposób, w jaki uprawnienie to minister miałby wykonywać.

Kolejną słabością jest brak rozstrzygnięć na poziomie przepisów regulujących proces opracowywania wzoru dokumentów w przypadku:

- 1) braku uzgodnienia rekomendacji pomiędzy Zespołem a emitentem lub uprawnionym organem,
- 2) braku zatwierdzenia przez Zespół projektu wzoru dokumentu publicznego oraz szczegółowego opisu zabezpieczeń przedstawionego przez emitenta lub uprawniony organ,
- 3) negatywnej weryfikacji przez Zespół próbnego wydruku blankietu dokumentu.

Przepisy projektowanej ustawy nie przewidują powyższych zdarzeń. W konsekwencji może dojść do zablokowania procesu opracowywania wzoru dokumentów z powodu braku przepisów regulujących postępowanie Zespołu, Komisji lub emitenta w przypadku zaistnienia sygnalizowanych problemów. Dobrym rozwiązaniem w pierwszym przypadku wydaje się nadanie Komisji uprawnienia do ostatecznego, wiążącego dla emitenta opracowania rekomendacji do zakwalifikowania dokumentu do odpowiedniej kategorii oraz m.in. określenie wymaganych zabezpieczeń i wymagań dotyczących personalizacji lub indywidualizacji dokumentu. W przypadku drugim emitent (lub uprawniony organ) powinien być zobowiązany do przedłożenia w ściśle określonym terminie poprawionego projektu wzoru dokumentu publicznego oraz szczegółowego opisu zabezpieczeń. W sytuacji trzeciej emitent (uprawniony organ) powinien

być zobligowany do przedstawienia w ściśle określonym terminie poprawionego próbnego wydruku blankietu dokumentu.

4. WYTWARZANIE BLANKIETÓW DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH ORAZ KONTROLA WYTWÓRCÓW

4.1. Dokumenty pierwszej kategorii a monopol

Projekt ustawy nadaje monopol na wytwarzanie blankietów dokumentów pierwszej kategorii²¹ jednoosobowej spółce Skarbu Państwa, której przedmiotem działalności jest wytwarzanie blankietów dokumentów i druków zabezpieczonych, mającej siedzibę oraz zakład produkcyjny, w którym wytwarzane są blankiety dokumentów, na terytorium RP oraz posiadającej aktualny, certyfikowany i nadzorowany system zarządzania bezpieczeństwem, potwierdzony certyfikatem zgodności z normą ISO 14298:2013 (art. 17 ust. 1 i 2). Projekt ustawy przewiduje ponadto, że jeżeli wytworzenie przez ww. podmiot określonych blankietów dokumentów pierwszej kategorii nie jest możliwe, to wskazane blankiety mogą być wytwarzane przez inny podmiot (art. 17 ust. 6).

Tak zarysowany monopol legalny budzi zasadnicze wątpliwości. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że projekt ustawy wprost nie wskazuje Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA (PWPW) jako spółki wytwarzającej blankiety dokumentów pierwszej kategorii, choć jest to obecnie jedyny podmiot, który spełnia wskazane w projekcie ustawy warunki. Niewskazanie jednak PWPW jako wyłącznego wytwórcy omawianej grupy blankietów sprawia, że projekt ustawy jest ułomny, albowiem nie przewiduje sytuacji, w której istnieje więcej aniżeli jeden podmiot spełniający warunki określone w art. 17. Konieczne jest zatem włączenie przepisów pozwalających na dokonanie wyboru wykonawcy pomiędzy spółkami spełniającymi omawiane warunki lub wprost nadanie monopolu PWPW. Ponadto negatywnie należy ocenić brak w projekcie ustawy wymogu niekaralności pracowników omawianego wyłącznego producenta blankietów, choć wymóg taki istnieje w odniesieniu do pracowników producentów blankietów dokumentów drugiej i trzeciej kategorii oraz w stosunku do wytwórcy blankietów pierwszej kategorii, wskazywanego w przypadku niemożności realizacji zamówienia przez wyłącznego wytwórcę.

Kwestia monopolu wiąże się z zagadnieniem zgodności projektowanych przepisów z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/

²¹ Z wyjątkiem legitymacji służbowych służb, które mogą być wytwarzane przez ABW.

UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych. Wskazana dyrektywa dotyczy udzielania zamówień publicznych i konkursów. Nie ma ona jednak zastosowania do zamówień publicznych i konkursów w stopniu, w jakim ochrona podstawowych interesów danego państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa nie może zostać zagwarantowana przez mniej inwazyjne środki, np. przez nałożenie wymogów mających na celu ochronę poufnego charakteru informacji udostępnianych przez instytucję zamawiającą, oraz nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów w stopniu, w jakim stosowanie dyrektywy zobowiązywałoby państwo członkowskie do dostarczania informacji, których ujawnienie państwo to uważa za sprzeczne z jego podstawowymi interesami w zakresie bezpieczeństwa²².

W tym kontekście warto zauważyć, że w dniu 20 marca 2018 r. zapadł wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) w sprawie C-187/16 dotyczącej monopolu legalnego na wytwarzanie określonych dokumentów publicznych nadanego w drodze ustawy austriackiej spółce Österreichische Staatsdruckerei GmbH (dalej: ÖS). W sprawie tej TSUE uznał, że

udzielając zamówień na usługi w zakresie wytwarzania paszportów z chipem, paszportów tymczasowych, dokumentów pobytowych, dowodów osobistych, dokumentów prawa jazdy (...) i dowodów rejestracyjnych (...) bezpośrednio Österreichische Staatsdruckerei GmbH bez przeprowadzenia przetargu na poziomie Unii Europejskiej i utrzymując w mocy przepisy krajowe przewidujące obowiązek udzielania przez instytucje zamawiające zamówień na te usługi bezpośrednio tej spółce – bez przeprowadzenia przetargu na poziomie Unii, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą²³.

Co ciekawe, opinia rzecznika generalnego w tej sprawie została przedstawiona w dniu 20 lipca 2017 r. i zawierała szereg argumentów, które z kolei podniósł w swoim wyroku TSUE. Przedstawiona przez rzecznika generalnego (i w toku rozprawy przez Komisję oraz TSUE) argumentacja, choć dotycząca przypadku spółki austriackiej, istotnie podważa zgodność z prawem UE projektowanych przepisów w zakresie monopolu legalnego w Polsce. Tymczasem do projektu ustawy została dołączona opinia o zgodności tego projektu z prawem UE z dnia 11 grudnia 2017 r., zgodnie z którą „projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej”²³. Opi-

²² Art. 15 ust. 2 dyrektywy 2014/24.

²³ Sygn. DPUE.920.1941.2016/17.

nia ta została podpisana przez ówczesnego podsekretarza stanu w MSZ, J. Czaputowicza. Brak jakichkolwiek wątpliwości ze strony MSZ w sytuacji, kiedy przed TSUE toczy się postępowanie odnoszące się do przepisów analogicznych, jak projektowane, i wydana została opinia rzecznika generalnego, należy uznać za co najmniej kontrowersyjne i świadczące o poważnych problemach kompetencyjnych MSZ.

Analizując projektowane przepisy na tle ww. wyroku, należy w szczególności objąć refleksją wybrane argumenty Komisji i TSUE wskazujące na naruszenie przepisów UE przez Austrię w kontekście monopolu nadanego ÖS w drodze ustawy na dokumenty publiczne i niepozwalające na zastosowanie odstępstw od dyrektywy:

- 1) brak udziału państwa (pośrednio lub bezpośrednio) w akcjonariacie ÖS,
- 2) brak przepisów krajowych w zakresie mechanizmów kontroli państwowej nad ÖS,
- 3) możliwość (na podstawie przepisów krajowych) udzielania zamówień na dokumenty innym podmiotom niż ÖS, zwłaszcza w sytuacji, jeśli ÖS nie jest w stanie wykonać tych zamówień,
- 4) brak dowodu, że jedynie kontrole administracyjne, jakie względem ÖS mogą przeprowadzić władze austriackie, są w stanie zapewnić wymaganą poufność zamówień oraz że władze austriackie nie mogą przeprowadzić wymaganych kontroli administracyjnych w innych niż ÖS przedsiębiorstwach z siedzibą w Austrii (lub innym państwie członkowskim).

Pierwszy argument nie znajduje zastosowania w odniesieniu do projektowanej ustawy, albowiem wprost wskazuje ona jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Argument ten wiąże się jednak z argumentem drugim, mówiącym o koniecznych mechanizmach kontroli państwowej nad monopolistą. Status jednoosobowej spółki Skarbu Państwa ułatwia wprowadzenie w odniesieniu do niej szczególnych mechanizmów kontrolnych. Kontrola właścicielska państwa nad spółką daje mu szereg możliwości bardziej wnikliwej kontroli działalności przedsiębiorstwa oraz w oczywisty sposób umożliwia egzekwowanie praw (wyłączonego w omawianym przypadku) akcjonariusza, wynikających z kodeksu spółek handlowych. W przypadku PWPW szczególne uprawnienia Skarbu Państwa (reprezentowanego przez ministra SWiA), odnoszące się do analizowanego zagadnienia, odnaleźć można w statucie spółki. Wśród nich na uwagę zasługują przede wszystkim:

- 1) uprawnienie do otrzymywania od Zarządu i Rady Nadzorczej, na żądanie, wszelkich informacji i wyjaśnień dotyczących działalności spółki,
- 2) uprawnienie do otrzymywania informacji o wszelkich istotnych zmianach w finansowej i prawnej sytuacji Spółki,
- 3) wymagana zgoda na rozporządzanie wartościami niematerialnymi i prawnymi, rzeczowymi aktywami trwałymi oraz inwestycjami długoterminowymi o wartości przekraczającej 5 mln zł.

Dodatkowe uprawnienia w zakresie kontroli wytwórcy blankietów dokumentów pierwszej kategorii wynikają z przepisów analizowanego projektu ustawy i obejmują przeprowadzanie przez ministra SWiA oraz szefa ABW kontroli w zakresie posiadania systemu zarządzania bezpieczeństwem i w zakresie wytwarzania blankietów na terenie RP (art. 22 ust. 1).

Powyższy zakres kontrolny państwa nad wyłącznym wytwórcą blankietów dokumentów w Polsce jest dość wąski, zwłaszcza w kontekście treści orzeczenia TSUE w sprawie C-187/16. Wydaje się, że nadanie omawianego monopolu musi wiązać się z koniecznością wprowadzenia ze strony państwa wobec wytwórcy takich obostrzeń, których spełnienie nie jest możliwe przez inne podmioty – a w szczególności spółki należące do prywatnych właścicieli – a które równocześnie faktycznie podnoszą poziom bezpieczeństwa związanego z wytwarzaniem blankietów dokumentów publicznych. Przykładem takich obostrzeń mogą być rozszerzone uprawnienia właścicielskie zawarte w statucie PWPW. A zatem w projektowanej ustawie należałoby wprowadzić dodatkowe uprawnienia administracji państwowej obejmujące:

- 1) obligatoryjną informację o zawartych przez wytwórcę umowach handlowych z innymi podmiotami (w celu eliminacji ryzyka współpracy handlowej wytwórcy z państwami wrogimi wobec RP) wraz z istotnymi warunkami tych umów²⁴,
- 2) obligatoryjną informację o sytuacji finansowej wytwórcy, obejmującą bieżący rachunek wyników, bilans i rachunek przepływów pieniężnych,
- 3) uprawnienie ministra SWiA do wyrażania zgody na zawieranie przez wytwórcę umów handlowych z innymi podmiotami (w celu eliminacji ryzyka podjęcia współpracy handlowej wytwórcy z państwami wrogimi wobec RP),
- 4) obligatoryjną informację o sporach prawnych wytwórcy,

²⁴ Taka współpraca podwyższa ryzyko zdobycia informacji o zabezpieczeniach dokumentów i procesie produkcyjnym przez służby wywiadowcze wrogich państw.

- 5) obligatoryjną kontrolę wybranych umów handlowych wytwórcy przez ABW,
- 6) stałe monitorowanie kontrwywiadowcze wytwórcy przez ABW,
- 7) kontrolę ministra SWiA oraz ABW spełnienia przez wytwórcę wymaganych warunków w zakresie bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów pierwszej kategorii.

Tak sformułowane uprawnienia administracyjne z jednej strony podnoszą poziom bezpieczeństwa związanego z wytwarzaniem blankietów dokumentów, z drugiej zaś, w praktyce, uniemożliwiają lokowanie zamówień w innym podmiocie aniżeli kapitałowo kontrolowany przez polski Skarb Państwa. Stanowią również odpowiedź na wysunięte przez TSUE argumenty wskazujące na to, że austriackie kontrole administracyjne mogą być przeprowadzane w innych niż ÖS przedsiębiorstwach z siedzibą w Austrii²⁵. Kontrowersyjny może wydawać się pkt 3), ale w praktyce odnoszącej się do PWPW ograniczenia kompetencji zarządu na rzecz państwa (formalnie: ministra SWiA wykonującego prawa z akcji) funkcjonują i odnoszą się do uzyskania wymaganej na podstawie statutu zgody na transakcje powyżej 5 mln zł. Z kolei pkt 7) wydaje się oczywisty, skoro analogiczna kontrola ma być przeprowadzana na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2) w odniesieniu do wytwórców blankietów dokumentów drugiej i trzeciej kategorii. Wprowadzenie więc szczególnych wymogów bezpieczeństwa produkcyjnego w odniesieniu do producenta blankietów dokumentów pierwszej kategorii jest tym bardziej zasadne. Ze względów bezpieczeństwa mogłyby one przyjąć formę niejawną.

W tym miejscu warto również podnieść, że poszerzenie przedmiotu działalności wytwórców blankietów o ich personalizację²⁶ mogłoby stanowić dodatkowy argument na rzecz monopolu kontrolowanego przez państwo, gdyż ujawnienie danych personalnych obywateli innym podmiotom aniżeli kontrolowane kapitałowo przez państwo w istotny sposób naruszać może bezpieczeństwo identyfikacyjne. Na zagadnienie uzasadnionej konieczności przetwarzania danych osobowych obywateli wyłącznie na terenie własnego państwa zwrócił w swojej opinii uwagę rzecznik generalny TSUE. Przy tym technologiczne połączenie procesu personalizacji z pro-

²⁵ Sprawa C-187/16, akapit 85.

²⁶ W Polsce dowody rejestracyjne i prawa jazdy personalizowane są w PWPW, zaś dowody osobiste i paszporty – w Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA.

cesem wytwarzania blankietu w wydatny sposób zabezpiecza dokument przed fałszerstwami²⁷.

Trzecia grupa argumentów podniesionych przez TSUE dotyczy możliwości (na podstawie przepisów krajowych) udzielania zamówień na dokumenty innym podmiotom niż ÖS, zwłaszcza w sytuacji, jeśli ÖS nie jest w stanie wykonać tych zamówień. Obserwacja ta prowadzi do wniosku, że włączenie do krajowych przepisów możliwości powierzania w pewnych sytuacjach produkcji strategicznych blankietów dokumentów innym podmiotom aniżeli wyznaczony do tego monopolista obniża wiarygodność argumentu dotyczącego konieczności powierzania produkcji wyłącznemu wytwórcy z uwagi na poufność zamówienia i ryzyka naruszenia bezpieczeństwa państwa. Jeśli bowiem państwo przewiduje w swoich przepisach krajowych możliwość powierzenia produkcji (w szczególnych sytuacjach) innemu podmiotowi (niż monopolista), oznacza to, że argument poufności produkcji i zapewnienie bezpieczeństwa poprzez monopol nie ma charakteru dominującego. Komisja wprost zauważyła, że „jeśli chodzi o poziom zaufania wobec przedsiębiorstwa wykonującego usługi drukowania dokumentów pobytowych, Komisja odpiera, że ten argument podnoszony przez Republikę Austrii nie może zostać uwzględniony, albowiem władze austriackie mogą również udzielać zamówień na druk zabezpieczonych dokumentów innym [przedsiębiorstwom] niż ÖS”²⁸. Tymczasem również w projekcie analizowanej ustawy znajduje się analogiczny przepis umożliwiający kierowanie zamówień na blankiety dokumentów pierwszej kategorii do innych podmiotów aniżeli wskazany w omówionym już art. 17 ust. 1 i 2. Zgodnie bowiem z projektowanym art. 17 ust. 6, jeżeli wytworzenie przez wyłącznego producenta blankietów dokumentów pierwszej kategorii zgodnie z warunkami określonymi przez emitenta tego dokumentu²⁹ nie jest możliwe, blankiety te mogą być wytwarzane przez inny podmiot.

Wobec wskazanego wyżej „innego podmiotu” upoważnionego ustawowo do produkcji blankietów dokumentów pierwszej kategorii ustanowiono pewne wymagania, których jednak nie można zakwalifikować do szczególnie restrykcyjnych. Podmiot taki bowiem powinien:

²⁷ M. Goc, *Skuteczność zabezpieczeń polskich dowodów rejestracyjnych*, „Człowiek i Dokumenty” 2010, nr 17, s. 6–7.

²⁸ Sprawa C-187/16, akapit 54.

²⁹ Lub w przypadku dokumentów notarialnych – określonymi przez Krajową Radę Notarialną.

- 1) prowadzić działalność, której przedmiotem jest wytwarzanie blankietów dokumentów i druków zabezpieczonych (art. 18 w związku z art. 17 ust. 6),
- 2) spełniać wymagania dotyczące bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów publicznych (art. 18 w związku z art. 17 ust. 6),
- 3) w przypadku wykonywania umowy wymagającej dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej – powinien posiadać odpowiednie świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego (art. 18 w związku z art. 17 ust. 6),
- 4) posiadać świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego pierwszego stopnia (art. 17 ust. 6),
- 5) posiadać zakład produkcyjny, w którym wytwarzane byłyby blankiety, na terenie RP (art. 17 ust. 6),
- 6) posiadać aktualny, certyfikowany i nadzorowany system zarządzania bezpieczeństwem potwierdzony certyfikatem zgodności z normą ISO 14298:2013, o ile posiadanie takiego systemu wymagane jest przepisami prawa UE przy produkcji określonych dokumentów (art. 17 ust. 7),
- 7) zapewnić, że przy wytwarzaniu blankietów zatrudnia się osoby, które nie były skazane za przestępstwo umyślne przeciwko wiarygodności dokumentów, obrotowi gospodarczemu oraz bezpieczeństwu powszechnemu (art. 19 ust. 1),
- 8) dysponować potencjałem technicznym i technologicznym umożliwiającym realizację zleceń oraz zapewniającym bezpieczeństwo wytwarzania blankietów (art. 19 ust. 3),
- 9) posiadać wewnętrzne zasady bezpieczeństwa wytwarzania blankietów i prowadzić dokumentację potwierdzającą stosowanie tych zasad oraz – na żądanie ministra SWiA – przedstawiać tę dokumentację (art. 19 ust. 4).

Wskazany w pkt 5) powyżej wymóg zapewnienia bezpieczeństwa wytwarzania w szczególności obejmuje bezpieczeństwo dokumentacji technicznej, ewidencjonowanie i rozliczanie materiałów produkcyjnych, zabezpieczenie przechowywania materiałów produkcyjnych, zabezpieczenie pomieszczeń produkcyjnych i magazynowych, ewidencjonowanie dostępu do tych pomieszczeń, wydawanie wytworzonych blankietów osobom upoważnionym, protokolarne niszczenie odpadów produkcyjnych, bezpieczeństwo transportu materiałów produkcyjnych i blankietów, prowadzenie ewidencji pracowników zatrudnionych przy wytwarzaniu blankietów, szkolenia pracowników w zakresie wymagań związanych z bezpieczeństwem wytwarzania blankietów.

Jakkolwiek określone wyżej wymagania można uznać za zasadne, to podkreślenia wymaga fakt, że w świetle omawianego orzeczenia TSUE samo dopuszczenie opcji powierzenia wytwarzania blankietów strategicznych dokumentów innemu podmiotowi (aniżeli wyłączny wytwórca kontrolowany kapitałowo oraz – w szczególny sposób – administracyjnie przez państwo) znacząco osłabia argumentację przemawiającą za koniecznością ustanowienia monopolu z przyczyn dotyczących zachowania poufności i bezpieczeństwa produkcji. Wydaje się zatem, że utrzymanie zapisów o monopolu wymagałoby, w celu zachowania zgodności z prawem UE, wyłączenia z projektowanych przepisów opcji powierzenia wytwarzania blankietów dokumentów pierwszej kategorii innym podmiotom.

Czwarta grupa argumentów podniesionych w orzeczeniu TSUE dotyczy konieczności wykazania przez państwo członkowskie, że jedynie kontrole administracyjne, jakie względem monopolisty mogą przeprowadzić władze, są w stanie zapewnić wymaganą poufność zamówień na wytwarzanie blankietów dokumentów i że konieczny jest dowód na niemożność przeprowadzenia takich kontroli w innych przedsiębiorstwach niż wyłączny wytwórca. W niniejszej analizie zaproponowano rozszerzenie katalogu realizowanych przez państwo kontroli o takie, które podnoszą poziom bezpieczeństwa, a równocześnie są w praktyce niemożliwe do nałożenia na podmioty inne niż należące do państwa. Realizowane przez tego rodzaju kontrole cele wydają się być trudne do realizacji przy pomocy innych narzędzi. A zatem dobrze zdefiniowane kontrole administracyjne wobec wyłącznego wytwórcy oraz szczególne obowiązki na nim ciążące włączone do projektowanej ustawy skutecznie mogą uzasadniać zastosowanie odstępstw od dyrektywy 2014/24/UE.

Odrębną kwestią jest ustalanie cen blankietów dokumentów pierwszej kategorii. W odniesieniu do krajowego rynku blankietów dokumentów monopol można uznać za uzasadniony zarówno względami bezpieczeństwa państwa, jak i względami ekonomicznymi (korzyści skali, warunek subaddytywności itd.)³⁰. Niemniej jednak bez wątpienia jest też monopol, a szczególnie legalny, zjawiskiem obarczonym znacznym ryzykiem generowania strat gospodarczych i wytwarzania produktów (świadczenia usług) o obniżonej jakości. Nie sposób nie podnieść argu-

³⁰ R. Lewandowski, *Contemporary Monopolies in the Polish Economy – A Case Study of PWPW*, „*Oeconomia Copernicana*” 2014, nr 5(3), s. 127–152.

mentów ekonomii neoklasycznej, zgodnie z którymi monopol prowadzi do suboptymalnej alokacji zasobów i w konsekwencji strat dobrobytu społecznego³¹, zwłaszcza w porównaniu do warunków panujących na rynku doskonale konkurencyjnym. Konkurencja doskonała zapewnia w długim okresie zrównanie się krańcowych kosztów i przychodów krańcowych, dając w efekcie określony poziom produkcji. Monopolista nie zrównuje swoich krańcowych kosztów z przychodami krańcowymi – nie ma motywacji do obniżki kosztów. W rezultacie, zmniejszając produkcję i ustalając wyższą cenę, generuje dodatkowy zysk ze stratą dla dobrobytu społecznego.

W tych uwarunkowaniach, aby nie dopuścić do wskazanych wyżej dysfunkcjonalności rynkowych, każdy monopol powinien być poddany kontroli w dwóch aspektach:

- w zakresie kształtowanych cen,
- w zakresie jakości świadczonych usług i wytwarzanych produktów.

Projekt ustawy niestety nie wprowadza wskazanych wyżej mechanizmów kontrolnych. Z całą pewnością takim mechanizmem kontrolnym nie jest określony w art. 17 ust. 5 sposób kształtowania cen, tj. ustalenie ceny w umowie między emitentem a spółką z uwzględnieniem zasad handlowych i interesu publicznego. Ogólnie sformułowane przesłanki ceny są nieostre i w konsekwencji prowadzić mogą do nadużycia pozycji monopolisty i nieefektywności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że sposób kształtowania cen powinien w projektowanej ustawie znacząco się zmienić, aby ceny nie były narzucane przez monopolistę, ale wynikały z obiektywnych przesłanek i równocześnie stymulowały do podejmowania działań obniżających koszty. W związku z powyższym zasadne jest wprowadzenie ograniczenia ustawowego w zakresie cen na dokumenty publiczne. Ograniczenie takie może przykładowo przyjąć formę:

- maksymalnego poziomu marży I stopnia (%), co niestety nie ogranicza stosowania przez monopolistę zawyżonych kosztów bezpośrednich,
- ustalenia ceny na poziomie zbliżonym do cen stosowanych na rynku, co jednak wymaga uprzedniego ustalenia owych cen rynkowych i co jest w praktyce dość trudne z uwagi na często nieporównywalne produkty oraz poufność tego rodzaju danych.

W praktyce zatem implementowalnym rozwiązaniem wydaje się ograniczenie pola nadużyć ze strony monopolu poprzez ustawowe okre-

³¹ M. Dietl, *Proces monopolizacji i niepewność*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010, s. 54.

ślenie maksymalnego poziomu marży I stopnia (w proc.). Dodatkowo, w kategoriach pozaustawowych, zasadne wydaje się wzmocnienie Skarbu Państwa względem monopolu poprzez wprowadzenie silnej, merytorycznej, bieżącej kontroli finansów spółki, w szczególności w zakresie kształtowania kosztów spółki. Tego rodzaju kontrola powinna mieć za zadanie wyeliminowanie ewentualnych prób zawyżania przez spółkę kosztów oraz motywowanie do odpowiednio wysokiej efektywności prowadzonej działalności gospodarczej. Kontrola taka powinna być realizowana na poziomie Rady Nadzorczej poprzez wyspecjalizowany Komitet ds. Finansów.

4.2. Dokumenty drugiej i trzeciej kategorii

Projekt ustawy przewiduje, że wytwarzanie blankietów dokumentów drugiej i trzeciej kategorii nie jest objęte monopolem i realizowane może być zarówno przez producenta blankietów dokumentów pierwszej kategorii, jak i przez inne podmioty zdefiniowane w art. 18. Warunki, jakie muszą spełniać takie „inne podmioty”, są analogiczne do omówionych w części 4.1. – w odniesieniu do alternatywnego (względem wyłącznego) wytwórcy blankietów dokumentów pierwszej kategorii. Jednym z wymogów jest warunek niekaralności osób zatrudnionych „przy wytwarzaniu blankietów dokumentów publicznych” (art. 19 ust. 1). Tak sformułowany wymóg nie jest jednak jasny. Trudno bowiem skonstatować, czy dotyczy on osób bezpośrednio zaangażowanych w proces produkcyjny czy też obejmuje szerszy krąg pracowników. Z uwagi na charakter analizowanej działalności gospodarczej i jej wpływ na bezpieczeństwo państwa zasadnym jest objęcie tym wymogiem wszystkich pracowników zatrudnionych w podmiotach zajmujących się wytwarzaniem blankietów drugiej i trzeciej kategorii, a przede wszystkim blankietów dokumentów kategorii pierwszej.

Ponadto szczegółowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa wytwarzania blankietów omawianych kategorii mają być określone w rozporządzeniu ministra SWiA. Kontrola wytwórców ograniczona jest do weryfikacji przez ministra SWiA oraz szefa ABW w zakresie niekaralności osób zatrudnionych przy wytwarzaniu blankietów oraz w zakresie spełnienia wymogów, o których mowa powyżej (art. 22 ust. 1 pkt 2).

5. OBOWIĄZKI EMITENTA ORAZ REJESTR DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH

Projekt ustawy nakłada na emitenta dokumentów publicznych szereg obowiązków. Wśród nich uwagę należy zwrócić na obowiązki:

- 1) zamieszczania na stronie internetowej emitenta plików graficznych i określonych danych dotyczących dokumentu publicznego nowego wzoru (art. 34 ust. 1),
- 2) przekazywania ministrowi SWiA szczegółowych danych i informacji dotyczących dokumentu publicznego (art. 34 ust. 2 i 3), koniecznych do prowadzenia Rejestru Dokumentów Publicznych,
- 3) przekazywania wzorca dokumentów pierwszej i drugiej kategorii komendantom i szefom Policji, SG, ABW, CBA oraz ministrowi SWiA (art. 35 ust. 1),
- 4) przekazywania ministrowi SWiA wzorca dokumentów kategorii trzeciej – na żądanie ministra (art. 36 ust. 1),
- 5) przekazywania ministrowi SWiA dokumentów zwróconych przez ich posiadaczy i wskazujących na uszkodzenia w wyniku wady technicznej (art. 37),
- 6) zapewnienia – na żądanie ministra SWiA – dostępu do dokumentacji technicznej dokumentu (art. 39 ust. 1).

Powyższe obowiązki zapewnią sprawny obieg informacyjny dotyczący dokumentów publicznych wśród podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Tym niemniej z treści projektu ustawy wynika, że obowiązki te dotyczą raczej dokumentów publicznych o nowych wzorach, a zatem pomijają konieczność budowy spójnego zasobu wiedzy w odniesieniu do już funkcjonujących dokumentów. Pozytywnie należy zaś ocenić przepis art. 36 ust. 2 umożliwiający przekazanie wzorca dokumentu podmiotom prowadzącym działalność ekspercką i edukacyjną w obszarze dokumentów. Takie uprawnienie znacząco wzmocnić może poziom świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa dokumentów oraz ułatwić prace ekspertów zajmujących się ochroną dokumentów i weryfikacją ich autentyczności.

Ponadto dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie obowiązku informowania ministra SWiA przez enumeratywnie wskazane instytucje publiczne o zidentyfikowanych fałszerstwach dokumentów i opiniach biegłych w tym zakresie (art. 40). Pozwoli to na scentralizowanie wiedzy o fałszerstwach dokumentów, gdyż takie informacje stanowić mają ele-

ment Rejestru Dokumentów Publicznych (art. 45 ust. 1 pkt 6). Rejestr ten prowadzony jest przez ministra SWiA i obejmuje (art. 45 ust. 2):

- 1) pliki graficzne wzorca dokumentu,
- 2) opis dokumentu (w tym w szczególności daty wprowadzenia wzoru do obrotu, rozpoczęcia wydawania dokumentu danego wzoru, zakończenia wydawania dokumentu danego wzoru oraz okres ważności dokumentu),
- 3) pliki graficzne obrazujące elementy zabezpieczeń przeznaczonego do weryfikacji autentyczności na pierwszych drugim poziomie wraz z opisem dokonywania tej weryfikacji,
- 4) nazwy zabezpieczeń przeznaczonych do weryfikacji autentyczności dokumentu trzeciego stopnia (z wyłączeniem informacji niejawnych),
- 5) informacje dotyczące wytwórcy, wielkości nakładu, wykazu oznaczeń indywidualnych,
- 6) informacje o przypadkach fałszerstw dokumentów publicznych.

Ponadto w rejestrze gromadzone mogą być skany cech charakterystycznych sfałszowanych dokumentów oraz opisy dokonanych fałszerstw (art. 46 ust. 3), a także dane dokumentów, które utraciły moc obowiązującą. Rejestr stanowi zatem bazę informacyjną dotyczącą szerokiego spektrum spraw związanych z dokumentami publicznymi zarówno w odniesieniu do zabezpieczeń i danych dotyczących procesu wytwórczego, jak i w odniesieniu do zidentyfikowanych przypadków fałszerstw. Taka baza stanowić będzie bardzo dobre narzędzie pracy zarówno dla specjalistów zajmujących się weryfikacją autentyczności dokumentów, jak i dla osób projektujących dokumenty wraz z ich zabezpieczeniami. Kompleksowa wiedza na temat fałszerstw pozwala bowiem lepiej przygotować się do walki z tym procederem i lepiej zabezpieczyć dokumenty. Co ważne, w zakresie danych 1–3 rejestr będzie powszechnie dostępny (art. 47 ust. 1), co z kolei znacząco podnieść może wiedzę obywateli na temat dokumentów i podstawowych zabezpieczeń, a tym samym pozwoli lepiej chronić ich przed przestępstwami fałszerstw dokumentów.

6. PODSUMOWANIE

Inicjatywa ustawodawcza dotycząca uregulowania sfery dokumentów publicznych jest bez wątpienia potrzebna. Obecna atomizacja odpowiedzialności i kompetencji w zakresie projektowania wzorów dokumentów publicznych oraz doboru zabezpieczeń sprawia, że nie możemy w od-

niesieniu do Polski mówić o sprawnym systemie zarządzania obszarem dokumentów publicznych. A jest to obszar niezwyklej wagi, wprost przekładający się na bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Rządowy projekt ustawy o dokumentach publicznych z dnia 20 grudnia stanowi próbę odpowiedzi na tę potrzebę. Niemniej jednak złożony projekt ustawy obciążony jest szeregiem wad, które nie tylko osłabiają projektowany system bezpieczeństwa dokumentów, ale i wydają się pozostawać w niezgodzie z prawem UE, zwłaszcza w kontekście wyroku TSUE w sprawie C-187/16.

W niniejszym artykule dokonano kompleksowej oceny projektowanego aktu prawnego, która pozwala na wyciągnięcie wniosków dotyczących poszczególnych kwestii regulowanych przez analizowany projekt ustawy. Wydaje się, że w celu zapewnienia optymalnego charakteru budowanego systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych i równocześnie zgodności projektowanych przepisów z prawem UE należy skorygować szereg zapisów projektowanej ustawy. W szczególności konieczne wydaje się uwzględnienie w treści projektowanej ustawy następujących uwag:

- 1) ograniczenie katalogu dokumentów publicznych pierwszej kategorii poprzez zawężenie go do dokumentów o *stricte* strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa,
- 2) nadanie Komisji do spraw dokumentów publicznych inicjatywy w zakresie wprowadzania zmian we wzorach istniejących dokumentów publicznych,
- 3) uzupełnienie zasad opracowywania wzoru dokumentów publicznych o rozstrzygnięcia w przypadku:
 - a) braku uzgodnienia rekomendacji pomiędzy Zespołem a emitentem lub uprawnionym organem,
 - b) braku zatwierdzenia przez Zespół projektu wzoru dokumentu publicznego oraz szczegółowego opisu zabezpieczeń przedstawionego przez emitenta lub uprawniony organ,
 - c) negatywnej weryfikacji przez Zespół próbnego wydruku blankietu dokumentu,
- 4) nadanie PWPW monopolu legalnego w zakresie wytwarzania blankietów dokumentów pierwszej kategorii lub wprowadzenie przepisu pozwalającego na wybór wyłącznego wytwórcy blankietów pierwszej kategorii na podstawie określonych w ustawie kryteriów,

- 5) wprowadzenie wymogu niekaralności odnoszącego się do wszystkich pracowników wyłącznego producenta blankietów dokumentów pierwszej kategorii,
- 6) rozszerzenie wymogu niekaralności pracowników wytwórców blankietów dokumentów drugiej i trzeciej kategorii odnośnie do wszystkich pracowników tych podmiotów, a nie wyłącznie do osób zatrudnionych „przy wytwarzaniu”,
- 7) powiększenie zakresu kontrolnego państwa nad wyłącznym producentem blankietów dokumentów pierwszej kategorii poprzez wprowadzenie:
 - a) obligatoryjnej informacji o zawartych przez wytwórcę umowach handlowych z innymi podmiotami (w celu eliminacji ryzyka współpracy handlowej wytwórcy z państwami wrogimi wobec RP) wraz z istotnymi warunkami tych umów,
 - b) obligatoryjnej informacji o sytuacji finansowej wytwórcy, obejmującej bieżący rachunek wyników, bilans i rachunek przepływów pieniężnych,
 - c) uprawnienia ministra SWiA do wyrażania zgody na zawieranie przez wytwórcę umów handlowych z innymi podmiotami,
 - d) obligatoryjnej informacji o sporach prawnych wytwórcy,
 - e) obligatoryjnej kontroli wybranych umów handlowych wytwórcy przez ABW,
 - f) stałego monitorowania kontrwywiadowczego wytwórcy przez ABW,
 - g) kontroli ministra SWiA oraz ABW spełniania przez wytwórcę wymaganych warunków w zakresie bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów pierwszej kategorii,
- 8) rezygnacja z opcji powierzania produkcji blankietów dokumentów pierwszej kategorii podmiotowi innemu aniżeli wyłączny wytwórca tych blankietów,
- 9) poddanie większej kontroli procesowi kształtowania cen przez wyłącznego wytwórcę blankietów dokumentów pierwszej kategorii poprzez określenie maksymalnego poziomu marży.

Realizacja powyższych postulatów nie tylko wydatnie poprawi jakość systemu bezpieczeństwa dokumentów, ale przede wszystkim powinna pozwolić na zgodność projektowanych przepisów z prawem UE. Zgodność z prawem UE w szczególności dotyczy kwestii monopolu nadanego wytwórcy blankietów dokumentów pierwszej kategorii. Zarysowane powyżej propozycje działań zgodność tę powinny zapewnić. Niemniej jednak alter-

natywę dla ustawowego zapisu o monopolu może stanowić wykorzystanie zmodyfikowanego modelu *in house*, który jednak zapewniałby możliwość realizowania sprzedaży również na rzecz innych klientów aniżeli podmiot kontrolujący producenta. Zagadnienie to jest jednak na tyle obszerne, że wymaga odrębnej analizy w ramach dalszych badań.

BIBLIOGRAFIA

1. Dietl M., *Proces monopolizacji i niepewność*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010.
2. Jakielaszek E., Cymerman Ł., *Model procesu globalnego zarządzania tożsamością*, „Człowiek i Dokumenty” 2013, nr 30.
3. Jakielaszek E., *Światowe nowości w zabezpieczaniu banknotów i dokumentów*, „Człowiek i Dokumenty” 2011, nr 23.
4. Druk sejmowy nr 2153.
5. Goc M., *Przestępczość przeciwko dokumentom ciągle groźna*, „Człowiek i Dokumenty” 2016, nr 43.
6. Goc M., *Skuteczność zabezpieczeń polskich dowodów rejestracyjnych*, „Człowiek i Dokumenty” 2010, nr 17.
7. Goc M., *O potrzebie uregulowań prawno-organizacyjnych problematyki dokumentów publicznych*, „Człowiek i Dokumenty” 2009, nr 13.
8. Kołecki H., *Dokumenty publiczne – narzędzie przestępcze czy ochrony przed nim?*, „Człowiek i Dokumenty” 2008, nr 8.
9. Lewandowski R., *Analiza koncepcji wdrożenia polskiego dowodu osobistego z warstwą elektroniczną*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16.
10. Lewandowski R., *O potrzebie regulacji sfery dokumentów publicznych*, [w:] *Zagadnienia dowodu z ekspertyzy dokumentów*, R. Cieśla (red.), Wydawnictwo eBooki.com.pl, Wrocław 2017.
11. Lewandowski R., *Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo dokumentów publicznych i banknotów*, [w:] *Kryminalistyka – jedność nauki i praktyki. Przegląd zagadnień z zakresu zwalczania przestępczości*, M. Goc, T. Tomaszewski, R. Lewandowski (red.), Volumina, Warszawa 2016.
12. Lewandowski R., *Analiza nowej koncepcji elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu” 2016, nr 3 (48).

13. Lewandowski R., *Evaluation of legal and technical solutions with respect to new types of documents in the health care system – KUZ, KSM and KSA*, „Journal of Health Policy, Insurance and Management – Polityka Zdrowotna” 2015, t. 16.
14. Lewandowski R., *Contemporary Monopolies in the Polish Economy – A Case Study of PWPW*, „Oeconomia Copernicana” 2014, nr 5(3).
15. Lewandowski R., Goliński T., *Nielegalna migracja a bezpieczeństwo identyfikacyjne*, [w:] *Dokumenty a prawo. Prawne oraz praktyczne aspekty korzystania z dokumentów i e-dokumentów*, M. Tomaszewska-Michalak, T. Tomaszewski (red.), SAWPiA UW, Warszawa 2015.
16. Luśnia T., Łuczak R., *Falszerstwa polskich dowodów osobistych poprzez wymianę fotografii. Część II – współcześnie*, „Człowiek i Dokumenty” 2013, nr 30.
17. Maciejewski W., *Kryminologiczne aspekty bezpieczeństwa dokumentów*, „Człowiek i Dokumenty” 2007, nr 6.
18. *Projekt ustawy o dokumentach publicznych*, „Człowiek i Dokumenty” 2006, nr 3.
19. Ślaski K., *Falszerstwa dokumentów w praktyce Straży Granicznej*, „Człowiek i Dokumenty” 2006, nr 2.
20. Ślaski K., *E-dokumenty – nowe wyzwania dla ekspertów*, „Człowiek i Dokumenty” 2011, nr 21.

CITE THIS ARTICLE AS:

R. Lewandowski, T. Wachowski, *System bezpieczeństwa dokumentów publicznych – analiza projektowanych regulacji prawnych*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, 2018, no 30, p. 154-191, DOI: 10.5604/01.3001.0012.5888.

Licence: This article is available in Open Access, under the terms of the Creative Commons License Attribution 4.0 International (CC BY 4.0; for details please see <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the author and source are properly credited. Copyright © 2018 University of Public and Individual Security “Apeiron” in Cracow