

Monika Małowiecka

# Dokumenty publiczne



ZWIĄZEK  
POWIATÓW  
POLSKICH



**Związek Powiatów Polskich**  
www.zpp.pl

**Monika Małowiecka**

# **Dokumenty publiczne**

---

**Warszawa, 2019**

**Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.**



**Copyright by Związek Powiatów Polskich**

Związek Powiatów Polskich  
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)  
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1  
[www.zpp.pl](http://www.zpp.pl)

**ISBN**

978-83-62251-69-8

978-83-62251-70-4 (wersja elektroniczna)

# Spis treści

Wstęp .....	5
1. Najistotniejsze pojęcia .....	6
2. Kategorie dokumentów publicznych i przewidziane dla nich minimalne zabezpieczenia przed fałszerstwem .....	11
3. Zasady opracowywania wzoru dokumentu publicznego.....	21
4. Wytwarzanie blankietów dokumentów publicznych .....	24
5. Przechowywanie .....	30
6. Komisja .....	34
7. Przepis karny .....	35



# Wstęp

Dnia 12 lipca 2019 roku weszło w życie większość zapisów nowego aktu prawnego ustanawiającego system ochrony dokumentów publicznych. Ustawa została uchwalona w dniu 22 listopada 2018 roku z inicjatywy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Celem przedmiotowej ustawy, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu, jest stworzenie kompleksowego systemu ochrony dokumentów publicznych. Brak takiego systemu w polskim porządku prawnym stanowi wg projektodawców zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i zachowania porządku publicznego.

Ustawodawca postanowił zatem przyjąć akt prawny, który od początku (zdefiniowanie dokumentów publicznych oraz pozostałych podstawowych pojęć dot. nowego systemu) do końca (ustanowienie reżimów odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy) będzie kompleksowo regulował zagadnienia ze sfery dokumentów publicznych. Ujęty w ustawie system obejmuje:

- zdefiniowanie podstawowych pojęć związanych z systemem;
- ustalenie hierarchii dokumentów publicznych w zależności od ich znaczenia dla bezpieczeństwa państwa i przypisanie tym dokumentom wymaganych minimalnych zabezpieczeń;
- ustanowienie ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako odpowiedzialnego za kształtowanie polityki bezpieczeństwa dokumentów publicznych i zapewnienie funkcjonowania systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych,
- stworzenie procedury opracowywania wzorów dokumentów publicznych;
- określenie wymogów dla wytwórców dokumentów publicznych;
- określenie obowiązków organów emitujących dokumenty publiczne i obowiązków funkcjonariuszy publicznych w zakresie weryfikacji autentyczności dokumentów;
- utworzenie Rejestru Dokumentów Publicznych;
- określenie zasad przechowywania dokumentów publicznych.

W niniejszym opracowaniu opisane zostaną poszczególne regulacje ustawy o dokumentach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zapisów dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, bowiem wskazać należy, że ustawa nakłada na samorządowców określone, całkiem nowe obowiązki.

# 1 Najistotniejsze pojęcia

Zgodnie z art. 1 ust.1 ustawa o dokumentach publicznych określa zasady funkcjonowania systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych. Ten bardzo ogólnikowy zapis oznacza, że mamy do czynienia z kompleksowym aktem prawnym, regulującym całość zagadnień dot. dokumentów publicznych. Za całość, kształtowania polityki bezpieczeństwa dokumentów publicznych oraz zapewnienie funkcjonowania systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Na nowopowstały system składa się:

- projektowanie;
- wytwarzanie;
- przechowywanie oraz
- weryfikacja autentyczności dokumentów publicznych, a także
- inicjowanie zmian zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem w oparciu o analizę przypadków fałszerstw tych dokumentów;
- podnoszenie poziomu edukacji w zakresie wiedzy o bezpieczeństwie dokumentów publicznych oraz – współpraca z międzynarodowymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się bezpieczeństwem dokumentów publicznych.

Każdy z wyżej wymienionych obszarów został szczegółowo zobrazowany, opisany i usankcjonowany w dalszych częściach ustawy.

Zgodnie z intencją projektodawców podmiotem uprawnionym do kreowania systemu (oraz odpowiedzialnym za jego funkcjonowanie) jest minister właściwy ds. wewnętrznych. W ramach wykonywania zadań z ustawy minister, z pomocą Komisji ds. dokumentów publicznych:

- bierze udział w procedurze opracowywania wzoru dokumentu publicznego;
- analizuje przypadki fałszerstw dokumentów publicznych;
- inicjuje zmiany zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem;
- ocenia jakość wydawanych dokumentów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1-31;
- monitoruje zmiany zachodzące na świecie w dziedzinie zabezpieczeń dokumentów przed fałszerstwem;
- współpracuje z międzynarodowymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się ochroną i zabezpieczaniem dokumentów publicznych przed fałszerstwem;
- publikuje w Rejestrze Dokumentów Publicznych informacje o wzorach dokumentów publicznych;
- podejmuje działania mające na celu podnoszenie poziomu edukacji w zakresie



wiedzy o możliwościach i sposobach rozpoznawania sfalszowanych dokumentów publicznych;

- kontroluje wytwórców blankietów dokumentów publicznych.

Dodatkowo, minister zamieszcza na swojej stronie internetowej (BIP) informacje o sposobach weryfikacji autentyczności dokumentów publicznych.

Jednak aby w ogóle można było mówić o tworzeniu i funkcjonowaniu jakiegokolwiek nowego systemu, należy wprowadzić do porządku prawnego odpowiednią siatkę pojęciową. W art. 2 ustawodawca wprowadził definicje legalne podstawowych i najistotniejszych zwrotów użytych w ustawie.

Przed wszystkim ustawodawca określił czym jest dokument publiczny. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 dokument publiczny to dokument, który służy do identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdza stan prawny lub prawa osób postępujących się takim dokumentem, zabezpieczony przed fałszerstwem i:

- a) wytwarzany według wzoru określonego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego albo
- b) którego wzór graficzny i forma zostały zatwierdzone przez podmiot realizujący zadania publiczne uprawniony na podstawie odrębnych przepisów i który jest zgodny z wymogami dla blankietu tego dokumentu określonymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

„Dokument” został zdefiniowany na gruncie prawa cywilnego – jest to nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią (art. 77<sup>3</sup> Kodeksu cywilnego). Jak wynika z przytoczonego zapisu, Kodeks cywilny nie przesądza o rodzaju nośnika. Może być nim nie tylko papier, ale też np. nośniki informatyczne (twardy dysk komputera, serwer np. poczty elektronicznej, płyty CD, DVD, dysk przenośny, pendrive itp.). Tak szerokie rozumienie dokumentu zostało istotnie zawężone na potrzeby ustawy o dokumentach publicznych przez wskazanie cech dodatkowych bez których dokument nie może być uznany za dokument publiczny.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że definicja dokumentu publicznego opiera się znaczeniu funkcjonalnym konkretnego dokumentu – ma on identyfikować osoby, rzeczy lub potwierdzać stan prawny lub prawa osób (w zależności od rodzaju dokumentu). Wprawdzie ustawa traktuje o identyfikacji osób, co może wskazywać na stosowanie tego wymogu jedynie do osób fizycznych, to zważywszy na fakt, iż dokumenty mogą dotyczyć rozmaitych podmiotów, możemy spotkać się z dokumentami publicznymi identyfikującymi osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Identyfikowanie może zatem oznaczać zarówno ustalenie tożsamości, ale też sprawdzenie danych w odpowiednim rejestrze itp. Należy pamiętać, że w chwili, gdy dany dokument traci właściwość, która pozwala mu na pełnienie funkcji stwierdzonej w definicji – przestaje być dokumentem publicznym, np. unieważniony dokument nie może służyć ani do identyfikacji osób, rzeczy, ani nie może potwierdzać stanu prawnego lub praw osób postępujących się takim dokumentem. Traci zatem walor dokumentu publicznego.

Po drugie, dokument, by zostać uznany za dokument publiczny, musi być zabezpieczony przed fałszerstwem w rozumieniu ustawy (rozdział 2, w szczególności art. 7 i nast.). Rodzaje zabezpieczeń zostały w ustawie bezpośrednio powiązane z kategoriami dokumentów publicznych (kat. I-III) w myśl zasady – im wyższa kategoria, tym ważniejszy dokument; im ważniejszy dokument, tym bardziej zabezpieczony. Poza zakresem ustawy pozostaje więc wiele kategorii dokumentów m.in. decyzje administracyjne, które choć mogą np. potwierdzać stan prawny, to nie są zabezpieczone zgodnie z przepisami ustawy, a zatem nie są dokumentami publicznymi.

Po trzecie, wzór dokumentu publicznego musi być określony w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (określony wprost w przepisach krajowych lub unijnych) przez uprawniony organ albo którego wzór graficzny i forma zostały zatwierdzone przez podmiot realizujący zadania publiczne, uprawniony na podstawie odrębnych przepisów i który jest zgodny z wymogami dla blankietu tego dokumentu określonymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (np. dyplom ukończenia uczelni wyższej).

Tylko kumulatywne spełnienie wyżej wymienionych przesłanek pozwala na uznanie dokumentu za dokument publiczny i objęcie go ochroną wynikającą z ustawy.

Aby uprościć klasyfikowanie dokumentu do grupy dokumentów publicznych należy wskazać, że w praktyce ustawodawca skonstruował przepisy w taki sposób, że można sporządzić enumeratywną, zamkniętą listę dokumentów publicznych na podstawie ustawy (która zawiera wykaz dokumentów kat. I) oraz rozporządzenia rady Ministrów wydanego na podstawie ustawy (wykaz dokumentów kat. II i III). Jeżeli zatem w praktyce pojawią się wątpliwości, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z dokumentem publicznym, należy sprawdzić czy został on ujęty w zestawieniu dokumentów którejkolwiek kategorii.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy, dokumentem publicznym jest także jego odpis, wypis, duplikat i wtórnik. A zatem wszelkie zasady, które dotyczą np. weryfikacji autentyczności czy zasad przechowywania dokumentów, dotyczą także odpisów, wypisów, duplikatów i wtórników.

Ponadto, dokumentami publicznymi są także następujące dokumenty, jeżeli dla nich stosuje się jednolite blankiety dokumentów publicznych. :

- tytuły wykonawcze wydawane przez sądy lub referendarzy sądowych,
- odpisy prawomocnych orzeczeń sądów, z których wynika nabycie, istnienie lub wygaśnięcie prawa, albo które odnoszą się do stanu cywilnego,
- odpisy orzeczeń lub zaświadczenia stwierdzające uprawnienie do: reprezentacji danej osoby, dokonania czynności prawnej bądź zarządu określonym majątkiem, wydawane przez sądy,
- odpisy postanowień sądów i referendarzy sądowych w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym innym niż wymienione w art. 777 § 1 pkt 1 i 11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.), gdy ich przedmiotem są tytuły egzekucyjne nie pochodzące od sądu,

- wypisy, odpisy i wyciągi dokumentów obejmujących czynności notarialne, o których mowa w art. 79 pkt 1-1b i 4, poświadczenia, o których mowa w art. 79 pkt 2, oraz protesty, o których mowa w art. 79 pkt 5 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291, z późn. zm.).

Poza definicją dokumentu publicznego, art. 2 ust. 1 określa inne pojęcia, tzn.:

- **blankiet dokumentu publicznego** jako niespersonalizowany lub nieindywidualizowany dokument publiczny; takie sformułowanie definicji jest dość niefortunne, bowiem wskazuje, że blankiet dokumentu publicznego jest dokumentem publicznym, a proces indywidualizacji czy personalizacji nie wpływa na status dokumentu. Personalizacja ani indywidualizacja literalnie nie jest warunkiem, by dokument był uznany za dokument publiczny. Analiza dalszych zapisów ustawy nakazuje jednak różnicować dokumenty i blankiety; ponadto, należy zauważyć, że w myśl zaproponowanej definicji zindywidualizowany przez wytwórcę blankiet stanowi już dokument publiczny (nawet jeśli dla swej kompletności wymaga personalizacji);
- **indywidualizacja dokumentu publicznego** – nadanie blankietowi dokumentu publicznego przez jego wytwórcę cech jednoznacznie wyróżniających go spośród blankietów dokumentów publicznych tego samego rodzaju – w praktyce oznacza to naniesienie numeru seryjnego przez wytwórcę;
- **personalizacja dokumentu publicznego** – naniesienie na blankiet dokumentu publicznego danych osoby, rzeczy lub innych charakterystycznych elementów przez uprawniony podmiot (w tym, w określonych przypadkach przez jednostki samorządu terytorialnego);
- **emitent dokumentu publicznego** – organ administracji publicznej:
  - a) upoważniony na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego do określenia wzoru dokumentu publicznego lub właściwy do wprowadzenia do obrotu prawnego dokumentu publicznego, którego wzór został określony w przepisach prawa Unii Europejskiej lub prawa międzynarodowego – ustawodawca wskazuje, że chodzi o wzór, a zatem dokładne wskazanie graficzne jak dany dokument ma być odzwierciedlony w rzeczywistości; w przepisach unijnych wzory stanowią zazwyczaj załączniki do rozporządzeń (obowiązujących w państwach członkowskich wprost);
  - b) który określa w przepisach prawa powszechnie obowiązującego:
    - wymogi dla blankietu dokumentu publicznego, z tym że obowiązki emitenta wykonuje upoważniony na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego podmiot realizujący zadania publiczne, który zatwierdza wzór graficzny i formę tego dokumentu – emitentem będzie np. określony minister, ale jego obowiązki może wykonywać inny wskazany w przepisach podmiot zatwierdzający wzór i formę dokumentu (np. wzór dyplomu ukończenia studiów wyższych – emitentem jest minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego, zaś wzór zatwierdza senat uczelni – art. 77 ust. 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym);

- wzory jednolitych blankietów dokumentów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10-14 (niektóre dokumenty sądowe i notarialne);
- **replika dokumentu publicznego** jako odwzorowanie lub kopię wielkości od 75% do 120% oryginału o cechach autentyczności dokumentu publicznego lub blankietu dokumentu publicznego, z wyłączeniem kserokopii lub wydruku komputerowego dokumentu publicznego wykonanych do celów urzędowych, służbowych lub zawodowych określonych na podstawie odrębnych przepisów lub na użytek osoby, dla której dokument publiczny został wydany;
- **wzorzec dokumentu publicznego** jako wykonany na zlecenie emitenta dokumentu publicznego, spersonalizowany lub zindywidualizowany fikcyjnymi danymi, blankiet dokumentu publicznego z naniesionym w sposób trwały oznaczeniem „WZORZEC” oraz „SPECIMEN”, a w przypadku dokumentów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10-14 (niektóre dokumenty sądowe i notarialne), blankiet dokumentu publicznego niespersonalizowany i niezindywidualizowany fikcyjnymi danymi;
- **wzór dokumentu publicznego** – wzór blankietu dokumentu publicznego odzwierciedlający rzeczywisty wygląd tego dokumentu, w tym elementy graficzne i jawne zabezpieczenia przed fałszerstwem, określony w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

## 2 Kategorie dokumentów publicznych i przewidziane dla nich minimalne zabezpieczenia przed fałszerstwem

Jak wspomniano na wstępie, system bezpieczeństwa dokumentów publicznych zakłada wprowadzenie różnych typów zabezpieczeń dla różnych dokumentów. W tym celu, w rozdziale II ustawy, ustawodawca wprowadził podział dokumentów publicznych na trzy kategorie, w zależności od ich znaczenia dla bezpieczeństwa państwa.

Dokumenty pierwszej kategorii, o znaczeniu strategicznym (czyli „najważniejsze”) zostały wskazane wprost w ustawie (art. 5 ust. 2). Ich wytarzanie wiąże się ze szczególnymi środkami bezpieczeństwa. Wśród tych dokumentów są m.in.:

- dowód osobisty;
- dokumenty paszportowe;
- akta stanu cywilnego;
- dokumenty wydawane cudzoziemcom;
- dokumenty wydawane członkom misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innym osobom zrównanym z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, a także dokumenty wydawane członkom ich rodzin;
- tytuły wykonawcze wydawane przez sądy lub referendarzy sądowych;
- odpisy prawomocnych orzeczeń sądów, z których wynika nabycie, istnienie lub wygaśnięcie prawa, albo które odnoszą się do stanu cywilnego (tj. odpisy postanowień w przedmiocie podziału majątku wspólnego małżonków, działu spadku bądź zniesienia współwłasności, w których sąd przyznaje poszczególnym uczestnikom postępowania określone składniki majątkowe, odpisy postanowień o nabyciu spadku, nabyciu własności bądź służebności w drodze zasiedzenia, nabyciu własności nieruchomości rolnej w trybie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, odpisy postanowień odnoszących się do stanu cywilnego, w tym np. w przedmiocie sprostowania aktu stanu cywilnego, uznania za zmarłego, stwierdzenia zgonu);
- odpisy orzeczeń lub zaświadczenia stwierdzające uprawnienie do: reprezentacji danej osoby, dokonania czynności prawnej bądź zarządu określonym majątkiem, wydawane przez sądy (tj. odpisy postanowień w przedmiocie: wyrażenia

zgody na dokonanie czynności przekraczającej zwykły zarząd rzeczą wspólną, ustanowienia zarządcy sądowego w sprawach rzeczowych czy w postępowaniu egzekucyjnym, ustanowienia kuratora spadku, ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej, zezwalających na dokonanie czynności prawnej przez kuratora spadku, kuratora osoby częściowo ubezwłasnowolnionej, opiekuna, przedstawiciela ustawowego, zarządcę sądowego, a także zaświadczenia potwierdzające, że dana osoba została powołana na wykonawcę testamentu, ustanowiona kuratorem dla osoby częściowo ubezwłasnowolnionej lub opiekunem, o stanie prawnym nieruchomości wynikającym ze zbioru dokumentów prowadzonego przez wydział ksiąg wieczystych);

- wojskowe dokumenty osobiste;
- naklejka wizowa;
- Karta Polaka;
- legitymacja dokumentująca niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności;
- prawo wykonywania zawodu lekarza i prawo wykonywania zawodu lekarza dentyści;
- prawo jazdy;
- profesjonalny dowód rejestracyjny oraz dowód rejestracyjny pojazdu, (z wyłączeniem dowodów rejestracyjnych pojazdów, o których mowa w art. 73 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- karta pojazdu;
- pozwolenie czasowe;
- zaświadczenie ADR;
- niektóre legitymacje służbowe.

Jak zauważono w uzasadnieniu do projektu ustawy, wykaz dokumentów publicznych zakwalifikowanych do pierwszej kategorii jest, poza nielicznymi wyjątkami, tożsamy z katalogiem dokumentów zawartym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie wykazu dokumentów publicznych i druków o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, który to akt stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 4aa ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych do określenia wykazu dokumentów i druków, o których mowa w art. 4 pkt 5c lit. a i b tej ustawy (tj. dokumentów publicznych oraz druków o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa).

Kwalifikacja poszczególnych dokumentów do kategorii pierwszej jest efektem długotrwałych rozmów i uzgodnień oraz analizy przypadków fałszerstw oraz oceny znaczenia tych dokumentów dla bezpieczeństwa kwestii najważniejszych dla kraju. Są tam dokumenty gwarantujące bezpieczeństwo granic, porządku publicznego, obrotu prawnego, ochrony zdrowia, transportu.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 do kategorii drugiej zalicza się dokumenty istotne ze względu na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i prawnego, w tym dotyczące broni, międzynarodowego przewozu towarów niebezpiecznych, potwierdzające wykształcenie wyższe i specjalistyczne oraz świadectwa

dojrzałości, inne niż wymienione w ust. 2. Dokumentami publicznymi kategorii trzeciej są zaś dokumenty mające wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i prawnego, w tym 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, inne niż wymienione w ust. 2 i 3. Listę dokumentów kategorii II i III ustala Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Zakwalifikowanie poszczególnych dokumentów do poszczególnych kategorii było procesem długotrwałym i wymagało uzgodnień przedstawicieli wielu resortów. W wyniku prac Rady Ministrów, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie wykazu dokumentów publicznych, do kategorii drugiej zaliczono m.in.:

- dokumenty, o których mowa w ustawie broni i amunicji, tj. Europejska karta broni palnej, zaświadczenia uprawniające do przewozu lub przywozu broni i amunicji, zastępujące pozwolenie na broń, uprawniające do nabycia broni lub amunicji oraz zgoda na wywóz z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej broni lub amunicji, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 44 ustawy, legitymacja posiadacza broni oraz legitymacja posiadacza terminowego pozwolenia na broń, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 31 ust. 1 oraz art. 39 ust. 3 ustawy, zaświadczenie uprawniające do nabycia broni, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy legitymacja osoby dopuszczonej do posiadania broni, o której mowa w art. 30 ust. 4 ustawy, świadectwo broni, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy, karta rejestracyjna broni, o której mowa w art. 13 ust. 5 ustawy, zaświadczenie uprawniające do nabycia broni lub amunicji, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 44 ustawy, zgoda na wywóz z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej broni lub amunicji;
- licencja maszynisty, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym;
- dokumenty, o których mowa w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych, tj. świadectwo dopuszczenia statku ADN do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych dla statków do przewozu ładunków suchych i tymczasowe świadectwo dopuszczenia statku ADN do przewozu towarów niebezpiecznych dla statków do przewozu ładunków suchych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy, świadectwo eksperta ADN, eksperta ADN do spraw przewozu gazów i eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów, o których mowa w art. 32 ust. 5 i 6 ustawy, świadectwo doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 4 lit. e ustawy, świadectwo dopuszczenia pojazdu ADR, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 4 lit. d ustawy;
- świadectwo dojrzałości, aneks do świadectwa dojrzałości oraz zaświadczenie o wynikach egzaminu maturalnego;

- dokumenty, o których mowa w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. dyplom ukończenia studiów, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy, świadectwo dyplomowanego specjalisty, o którym mowa w art. 161 ust. 4 ustawy, świadectwo dyplomowanego specjalisty technologa, o którym mowa w art. 161 ust. 4 ustawy;
- dokument, o którym mowa w art. 4e ust. 4 ustawy z o izbach aptekarskich – „Prawo wykonywania zawodu farmaceuty”;
- dyplom uzyskania tytułu specjalisty, o którym mowa w art. 107zc ustawy – Prawo farmaceutyczne;
- dokumenty, o których mowa w ustawie o zawodzie fizjoterapeuty, tj. „Prawo wykonywania zawodu fizjoterapeuty”, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy, dyplom uzyskania tytułu specjalisty, o którym mowa w art. 58 ust. 1 ustawy;
- dokumenty, o których mowa w ustawie o zawodach pielęgniarstwa i położnej, tj. „Prawo wykonywania zawodu pielęgniarki” lub „Prawo wykonywania zawodu położnej” oraz „Ograniczone prawo wykonywania zawodu pielęgniarki” i „Ograniczone prawo wykonywania zawodu położnej”, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy, dyplom pielęgniarki specjalisty, dyplom pielęgniarskiego specjalisty, dyplom położnej specjalisty oraz dyplom położnego specjalisty, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy;
- dokumenty, o których mowa w ustawie o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko – weterynaryjnych tj. zaświadczenie o prawie wykonywania zawodu lekarza weterynarii, o którym mowa w art. 2d ust. 3 ustawy, dyplom uzyskania tytułu specjalisty w dziedzinach weterynarii, o którym mowa w art. 3 ustawy;
- dowody rejestracyjne pojazdów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Ochrony Państwa, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Krajowej Administracji Skarbowej wykorzystywane przez Służbę Celno-Skarbową, o których mowa w art. 73 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym;
- dyplom uzyskania tytułu specjalisty, o którym mowa w art. 16w ust. 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyści;
- dokumenty, o których mowa w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej tj. „Prawo wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego”, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, dyplom uzyskania tytułu specjalisty, o którym mowa w art. 30z ust. 4 ustawy;
- dyplom uzyskania tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, o którym mowa w art. 43 ust. 1 ustawy o uzyskiwaniu tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia;
- legitymacja służbowa sędziego, o której mowa w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych;
- identyfikator wydawany przez Krajową Radę Komorniczą, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych;
- legitymacja służbowa inspektora dozoru jądrowego, o której mowa w art. 65a ust. 2 ustawy – Prawo atomowe.



Do trzeciej kategorii zaś, zaliczono następujące dokumenty publiczne:

- dokumenty, o których mowa w ustawie o transporcie drogowym, tj. zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, licencja wspólnotowa, o której mowa w art. 5a ustawy, licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym, o której mowa w art. 5b ust. 1 ustawy, licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, o której mowa w art. 5b ust. 1 ustawy, licencja na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy, o której mowa w art. 5b ust. 2 ustawy, licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, o której mowa w art. 5b ust. 1 pkt 3 ustawy, licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy, zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy, zezwolenie na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy, świadectwo kwalifikacji zawodowej, o którym mowa w art. 39c ust. 1 i art. 39e ust. 1 ustawy, zaświadczenie na przewozy drogowe na potrzeby własne, o którym mowa w art. 33 ust. 4 ustawy, zaświadczenie na międzynarodowy niezarobkowy przewóz drogowy, o którym mowa w art. 33 ust. 5 ustawy, certyfikat potwierdzający spełnienie przez pojazd odpowiednich wymogów bezpieczeństwa lub warunków dopuszczenia do ruchu, o którym mowa w art. 30 ust. 10 ustawy, zezwolenie ministra właściwego do spraw transportu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w międzynarodowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy, zezwolenie na wykonywanie przewozów okazjonalnych w międzynarodowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy, zezwolenie na wykonywanie przewozów wahadłowych w międzynarodowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy;
- zaświadczenie na przewozy na potrzeby własne w międzynarodowym przewozie drogowym osób, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 561/2006;
- świadectwo kierowcy, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych;
- dokumenty, o których mowa w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, tj. zaświadczenie na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, potwierdzenie zgłoszenia przewozu, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy;

- dokumenty, o których mowa w ustawie o kierujących pojazdami, tj. legitymacja instruktora, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy, legitymacja egzaminatora, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy, zaświadczenie o wpisie do ewidencji wykładawców, o którym mowa w art. 38 ust. 2 ustawy, zaświadczenie o wpisie do ewidencji instruktorów techniki jazdy (świadectwo instruktora techniki jazdy), o którym mowa w art. 117 ust. 3 ustawy, zezwolenie na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym, o którym mowa w art. 108 ustawy, zezwolenie na kierowanie pojazdem przewożącym wartości pieniężne, o którym mowa w art. 110 ustawy, międzynarodowe prawo jazdy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy;
- dokumenty, o których mowa w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, tj. zezwolenie na przejazd pojazdu nienormatywnego, o którym mowa w art. 64 ust. 1 ustawy, karta parkingowa, o której mowa w art. 8 ustawy, zaświadczenie potwierdzające wpis na listę rzeczoznawców samochodowych, o którym mowa w art. 79a ust. 2 ustawy;
- dokumenty, o których mowa w ustawie – Prawo lotnicze, tj. certyfikat jednostki obsługi technicznej i napraw (AMO – Approved Maintenance Organization), o którym mowa w załączniku nr 6 do ustawy, certyfikat zarządzania ciągłą zdadnością do lotu (CAMO – Continuing Airworthiness Management Organisation), o którym mowa w załączniku nr 6 do ustawy, świadectwo zdadności w zakresie hałasu, o którym mowa w art. 53 ust. 2 ustawy, świadectwo rejestracji, o którym mowa w art. 37 ust. 6 ustawy, świadectwo zdadności do lotu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), świadectwo zdadności do lotu wydawane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy, ograniczone świadectwo zdadności do lotu, świadectwo zdadności do lotu (UCL), certyfikat operatora kontroli bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 186b ust. 10 ustawy, certyfikat operatora kontroli, certyfikat inspektora lotnictwa cywilnego, certyfikat instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej, o którym mowa w art. 127 ust. 4 ustawy, zezwolenie na wykonywanie operacji specjalistycznych wysokiego ryzyka (SPO HR), wykaz zatwierdzeń szczególnych (dla nieskomplikowanych) statków powietrznych, certyfikat przewoźnika lotniczego (AOC – Air Operation Certificate), o którym mowa w załączniku nr 6 do ustawy, certyfikat usług lotniczych (AWC – Aerial Works Certificate), o którym mowa w załączniku nr 6 do ustawy, certyfikat agenta obsługi naziemnej (AHAC – Airport Handling Agent Certificate), o którym mowa w art. 66b ust. 1 ustawy, licencja członka personelu lotniczego, o której mowa w art. 94 ustawy, świadectwo kwalifikacji członka personelu lotniczego, o którym mowa w art. 95 ustawy, świadectwo uznania, certyfikaty dla podmiotów prowadzących działalność szkoleniową w lotnictwie cywilnym, zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru podmiotów szkolących, o którym mowa w art. 95a ust. 3b ustawy, upoważnienie egzaminatora;
- licencja na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych, o której mowa w art. 43 ustawy o transporcie kolejowym;

- dokumenty, o których mowa w ustawie o żegludze śródlądowej, tj. patenty i świadectwa kwalifikacji zawodowych w żegludze śródlądowej, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy, unijne świadectwo zdolności żeglugowej, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, tymczasowe unijne świadectwo zdolności żeglugowej, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, świadectwo zdolności żeglugowej, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, uproszczone świadectwo zdolności żeglugowej, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, dokument rejestracyjny statku żeglugi śródlądowej i czasowy dokument rejestracyjny statku żeglugi śródlądowej, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy;
- zaświadczenie stwierdzające charakter, okres i rodzaj działalności wykonywanej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz zawierające informacje o doświadczeniu zawodowym nabytym podczas wykonywania tej działalności na własny rachunek oraz podczas zatrudnienia przy jej wykonywaniu, w tym w charakterze kierownika przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej;
- świadectwo fitosanitarne dla roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów wyprawianych z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do państw trzecich, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie roślin;
- Karta Dużej Rodziny, o której mowa w art. 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny;
- legitymacja studencka, o której mowa w art. 74 ust. 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;
- dokumenty, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 2, art. 11b i art. 32a ust. 4 ustawy o systemie oświaty tj. świadectwa ukończenia szkół, świadectwa ukończenia szkół artystycznych i dyplomy szkół artystycznych, świadectwa potwierdzające kwalifikację w zawodzie i dyplomy potwierdzające kwalifikacje zawodowe, certyfikaty kwalifikacji zawodowych i dyplomy zawodowe, zaświadczenie o szczegółowych wynikach egzaminu ósmoklasisty, zaświadczenie o szczegółowych wynikach egzaminu gimnazjalnego, zaświadczenie o zdaniu egzaminów eksternistycznych, legitymacje szkolne, legitymacje przedszkolne dla dzieci niepełnosprawnych;
- świadectwo ukończenia kursu kwalifikacyjnego, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 188 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe;
- legitymacja służbowa nauczyciela, o której mowa w art. 11a ustawy – Karta Nauczyciela;
- licencja detektywa, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o usługach detektywistycznych;
- świadectwo nadania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, o którym mowa w art. 192 i art. 231 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 197 pkt 1-5 tej ustawy;
- świadectwo czeladnicze, dyplom mistrzowski i zaświadczenie o zdaniu egzaminu sprawdzającego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o rzemiośle;

- zaświadczenie o dokonaniu wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz zaświadczenie o dokonaniu wpisu na listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego, o których mowa w art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie osób i mienia;
- legitymacja służbowa strażaka, o której mowa w art. 23 ust. 8 pkt 4 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej;
- legitymacja emeryta-rencisty, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
- legitymacja emeryta-rencisty policyjnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin;
- pozwolenia i dokumenty uprawniające do przywozu, wywozu środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów kategorii 1, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii;
- pozwolenie na kierowanie tramwajem, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami;
- legitymacja emeryta-rencisty wojskowego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin;
- legitymacja weterana oraz legitymacja weterana poszkodowanego, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o weteranach działań poza granicami państwa;
- dokumenty poświadczające uprawnienie do korzystania z ulgowych przejazdów – w związku z pobieraniem nauki albo nauczaniem języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim, wydawane na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego;
- świadectwo złożenia Lekarskiego Egzaminu Końcowego oraz świadectwo złożenia Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego, o których mowa w art. 14e ust. 6 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty;
- legitymacja osoby deportowanej do pracy przymusowej lub osadzonej w obozie pracy przez III Rzeszę lub Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, o której mowa w art. 6a ustawy o osobach deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich;
- legitymacja działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, o której mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych;
- legitymacja członka Korpusu Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej

Polskiej, o której mowa w art. 62 ust. 3 ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego;

- licencja doradcy restrukturyzacyjnego, o której mowa w art. 16 ustawy o licencji doradcy restrukturyzacyjnego;
- dokument potwierdzający przystępujące uprawnienia osoby poszkodowanej poza granicami państwa, o którym mowa w art. 47b ust. 1 i 1a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- legitymacja służbowa strażnika Państwowej Straży Rybackiej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym.

Z przynależnością dokumentu do poszczególnej kategorii powiązano stopień zabezpieczenia dokumentów. Przepis art. 7 ustawy jest adresowany głównie do ministra właściwego ds. wewnętrznych, bowiem zgodnie ust. 5 to minister finalnie określa, w drodze rozporządzenia, wykaz minimalnych zabezpieczeń przed fałszerstwem wymaganych dla dokumentów publicznych poszczególnej kategorii, biorąc pod uwagę ustawowe regulacje. Rozporządzenie z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie wykazu minimalnych zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem (a właściwie załącznik do tego rozporządzenia) wskazuje np. jaki rodzaj papieru winien zostać wybrany do produkcji dokumentów, jaka technika druku i jakie włókna zabezpieczające i znaki wodne. Rozporządzenie nie odnosi się do czwartego stopnia weryfikacji, przewidzianego dla ekspertów wyspecjalizowanych laboratoriów kryminalistycznych, ponieważ ten rodzaj weryfikacji dotyczy wyłącznie zabezpieczeń o charakterze niejawnym.

Na mocy art. 7 ust. 1, dla dokumentów publicznych poszczególnej kategorii ustala się minimalne zabezpieczenia przed fałszerstwem, uwzględniając kategorie dokumentów publicznych, funkcje dokumentów publicznych, materiały, z których są wykonane dokumenty publiczne, możliwość weryfikacji autentyczności dokumentów publicznych. A zatem zasadą jest, by minimalne zabezpieczenia dokumentów były dostosowane zarówno do „ważności” dokumentów, jak i kwestii techniczno – organizacyjnych. Czym jest zabezpieczenie? W art. 7 wskazano na aspekt funkcjonalny pojęcia *zabezpieczenia dokumentów publicznych przed fałszerstwem*. Zgodnie z ustawą, zabezpieczenia stanowią techniki i technologie zastosowane w dokumentach publicznych oraz elementy integralnie związane z blankietem dokumentu publicznego, mające na celu utrudnienie fałszerstwa dokumentu publicznego. A zatem nadrzędnym celem zabezpieczeń jest utrudnienie fałszowania dokumentów i tę kwestię winien mieć na uwadze minister projektując swoje rozporządzenie.

W ramach dokumentów publicznych pierwszej kategorii, zatem tych najistotniejszych, wydzielono dwie grupy minimalnych zabezpieczeń przed fałszerstwem. Pierwsza grupa dotyczy dokumentów publicznych potwierdzających tożsamość i dokumentów podróży, a druga – pozostałych dokumentów pierwszej kategorii.

W art. 7 ust. 4 wprowadzono podział zabezpieczeń ze względu na podmiot i sposób dokonywania weryfikacji autentyczności dokumentu publicznego. Inne zabezpieczenia są bowiem przeznaczone do weryfikacji bez wykorzystania żadnych

urzędzeń pomocniczych, inne z wykorzystaniem urzędzeń powszechnie dostępnych (szkło powiększające, lampa emitująca promieniowanie UV), a inne do weryfikacji w wyspecjalizowanych laboratoriach. I tak, minimalne zabezpieczenia określone w rozporządzeniu uwzględniają możliwość weryfikacji autentyczności dokumentu publicznego w następujących stopniach:

- 1) pierwszym, przeznaczonym dla osób sprawdzających autentyczność przedkładanych dokumentów publicznych bez użycia sprzętu technicznego;
- 2) drugim, przeznaczonym dla pracowników podmiotów publicznych weryfikujących autentyczność przedkładanych dokumentów publicznych z wykorzystaniem ogólnie dostępnych przyrządów powiększających (lupy) lub emitujących promieniowanie UV;
- 3) trzecim, przeznaczonym dla ekspertów wyspecjalizowanych laboratoriów kryminalistycznych;
- 4) czwartym, przeznaczonym dla ekspertów podmiotu wyznaczonego przez Ministra.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, wyszczególnienie wg podmiotu i sposobu weryfikacji jest szczególnie istotne dla propagowania właściwej informacji o sposobach kontroli autentyczności dokumentów publicznych pośród poszczególnych grup podmiotów.

Dla dokumentów sądowych i notarialnych przewidziano w art. 9 i 10 ustawy odrębne delegacje do wydania przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych rozporządzeń określających jednolite blankiety tych dokumentów oraz minimalne poziomy ich zabezpieczeń.

Oprócz obowiązkowego stosowania minimalnych zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem, emitent dokumentu może wprowadzić dodatkowe zabezpieczenia przed fałszerstwem. Stosowanie zabezpieczeń dodatkowych musi być uzgodnione z Komisją działającą przy ministrze właściwym ds. wewnętrznych.

# 3 Zasady opracowywania wzoru dokumentu publicznego

Zgodnie z art. 11 ustawy podmiotem uprawnionym (i zobowiązanym zarazem) do opracowania wzoru dokumentu publicznego jest emitent. Jak wskazuje analiza przepisów, emitent w toku procesu projektowania i realizacji projektu będzie aktywnie wspomagany przez Komisję ds. dokumentów publicznych.

Jak czytamy w uzasadnieniu, wydanie aktu prawnego określającego wzór dokumentu z jednej strony wymaga posiadania wszystkich informacji o tym dokumencie, łącznie z jego „prototypem”, z drugiej strony, uruchomienie procedury zamówienia takiego dokumentu powinno znajdować oparcie w przepisach. Wprowadzenie zasady opracowania projektu wzoru dokumentu publicznego wraz z systemem zabezpieczeń projektowanego dokumentu przed zamówieniem ma ułatwić ten proces. Zasady opracowywania wzorów dokumentów publicznych będą dotyczyły zarówno nowych wzorów dokumentów publicznych ujętych już w jednej z kategorii dokumentów publicznych (art. 11 ust. 3 projektu), jak też dokumentów wypełniających funkcje dokumentów publicznych, które dopiero znajdą się w wykazie dokumentów publicznych (art. 11 ust. 2 projektu).

Potrzeba opracowania wzoru dokumentu ma za każdym razem zostać zgłoszona Komisji ds. dokumentów publicznych. Należy wskazać, że ustawa przewiduje zaangażowanie Komisji już na etapie przygotowywania aktu prawnego określającego wzór dokumentu (np. rozporządzenia). Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 2, organ administracji publicznej uprawniony do opracowania wzoru dokumentu, który służy do identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdza stan prawny lub prawa osób postępujących się takim dokumentem, zgłasza Komisji potrzebę **wprowadzenia do obrotu prawnego wzoru dokumentu**. A zatem przepis ten dotyczy sytuacji, w której mamy do czynienia z nowym dokumentem publicznym (a nie tylko nowym wzorem). Potrzeby wprowadzenia do obrotu prawnego wzoru dokumentu związane będą ze zmianami stanu prawnego i np. utworzeniem nowego dokumentu publicznego albo zakwalifikowaniem dokumentu, który dotychczas nie posiadał jednolitego wzoru do grupy dokumentów publicznych.

Wraz z potrzebą wprowadzenia do obrotu, organ definiuje funkcje dokumentu, zakres danych, oznaczenia graficzne niezbędne do zamieszczenia na dokumencie, sposób personalizacji lub indywidualizacji oraz wydawania dokumentu publicznego i jego odpisów, wypisów, wtórników, duplikatów, planowany nakład, a także opisuje dokument, wskazując w szczególności rodzaj materiału, z którego ma być wykonany, formę i format dokumentu. A zatem Komisja będzie posiadała komplet informacji dot. dokumentu – od zakresu merytorycznego po szczegóły techniczne.

Jak wyżej wspomniano, zasady współpracy z art. 11 ustawy dotyczą również nowych wzorów dokumentów, które już zostały ujęte w wykazie dokumentów publicznych (czy to pierwszej, czy pozostałych kategorii). Zgodnie z art. 11 ust. 3, emitent dokumentu publicznego, co najmniej 9 miesięcy przed planowanym wprowadzeniem do obrotu prawnego wzoru dokumentu publicznego kategorii pierwszej, a 12 miesięcy – w przypadku wzorów dokumentów publicznych pozostałych kategorii, zgłasza Komisji potrzebę określenia wzoru dokumentu publicznego, definiując jego funkcje, zakres danych, oznaczenia graficzne niezbędne do zamieszczenia na dokumencie, sposób personalizacji lub indywidualizacji dokumentu publicznego oraz wydawania dokumentu publicznego i jego odpisów, wypisów, wtórników, duplikatów, planowany nakład, a także opisuje dokument, wskazując w szczególności rodzaj materiału, z którego ma być wykonany, formę i format dokumentu. Emitent dokumentu publicznego może również poinformować Komisję o konieczności zastosowania dodatkowych zabezpieczeń przed fałszerstwem. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, termin, o którym mowa powyżej może zostać skrócony. A zatem procedura ustalania wzoru dokumentu będzie wdrożona w przypadku zmiany wzoru dokumentu publicznego już funkcjonującego (i uprzednio posiadającego wzór).

Przy opracowywaniu wzoru dokumentu publicznego pierwszej kategorii, Komisja i emitent dokumentu publicznego współpracują ze Spółką w zakresie ustalenia warunków technicznych i produkcyjnych.

W obu przypadkach (zarówno z art. 11 ust. 2, jak i art. 11 ust. 3 ustawy), ustawa nie precyzuje uprawnień Komisji związanych z przekazaniem jej danych określonych w tych przepisach, jednak biorąc pod uwagę charakter Komisji jako ciała eksperckiego należy przyjąć, że dane te podlegają konsultacjom. Należy jednak zauważyć, że opinia Komisji ma charakter niesformalizowany. Nie doprecyzowano, czy opinia jest wiążąca dla organu, czy Komisja może wyrazić opinię negatywną lub sprzeciwić się potrzebie opracowania wzoru bądź np. zakresowi danych na dokumencie. Wydaje się zasadnym, że zasady określone w art. 11 ustawy stwarzają ramy tzw. „dobrej współpracy” pomiędzy organami administracji publicznej, emitentami i Komisją. Tę tezę potwierdza art. 12 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, nad danymi przekazanymi przez organ administracji oraz emitenta ma pracować zespół do spraw opracowywania wzoru dokumentu publicznego, zwany dalej „Zespołem”. Ustawa nie precyzuje kto wchodzi w skład zespołu, jednak uwzględniając intencje ustawodawcy oraz umieszczenie przepisu w ustawie, zasadnym jest założenie, że zespół jest powoływany w ramach Komisji ds. dokumentów publicznych, dla każdego wzoru oddzielnie.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy zespół, w zależności od przypadku:

- przygotowuje na podstawie danych, o których mowa w art. 11 ust. 2, rekomendację do zakwalifikowania dokumentu do jednej z kategorii dokumentów publicznych, określając zabezpieczenia przed fałszerstwem oraz wymagania dotyczące sposobu personalizacji lub indywidualizacji dokumentu publicznego, zasady odbioru od wytwórcy wytworzonych dokumentów publicznych lub ich blankietów, sposób wydawania dokumentu publicznego i jego odpisów,



wypisów, wtórników i duplikatów, albo rekomendację do niezakwalifikowania dokumentu do dokumentów publicznych albo

- przygotowuje na podstawie danych, o których mowa w art. 11 ust. 3, rekomendację do opracowania projektu wzoru dokumentu publicznego wraz z określeniem zabezpieczeń przed fałszerstwem oraz wymagań dotyczących sposobu personalizacji lub indywidualizacji dokumentu publicznego, zasady odbioru od wytwórcy wytworzonych dokumentów publicznych lub ich blankietów, sposobu wydawania dokumentu publicznego i jego odpisów, wypisów, wtórników i duplikatów.

Ww. rekomendację uzgadnia się z organem administracji publicznej albo emitentem dokumentu publicznego. Już uzgodnioną rekomendację przewodniczący zespołu przedstawia Komisji ds. dokumentów publicznych do zatwierdzenia. Komisja zatwierdza albo odrzuca rekomendację. W przypadku odrzucenia rekomendacji Komisja przekazuje wytyczne do jej zmiany. Z powyższego wynika, że rekomendacja ma charakter wskazówek dla podjęcia dalszych działań w zakresie opracowania wzoru dokumentu publicznego – przewodniczący zespołu przekazuje zatwierdzonej (a więc w wersji ostatecznej) rekomendację organowi albo emitentowi dokumentu publicznego. Organ albo emitent dokumentu publicznego na podstawie zatwierdzonej rekomendacji opracowuje projekt wzoru dokumentu publicznego oraz szczegółowy opis zabezpieczeń przed fałszerstwem i przekazuje je zespołowi do zatwierdzenia. Zespół zatwierdza projekt lub też nie. Nie ma tu wymogu przedłożenia projektu Komisji ds. dokumentów publicznych. W przypadku zatwierdzenia projektu, zespół informuje o tym fakcie organ administracji publicznej albo emitenta dokumentu publicznego, który zamieszcza w projekcie aktu prawnego określającego wzór tego dokumentu wzór dokumentu publicznego oraz szczegółowy opis zabezpieczeń przed fałszerstwem zatwierdzone przez Zespół.

Zgodnie z art. 14 ustawy, przed rozpoczęciem wytwarzania dokumentu publicznego Emitent dokumentu publicznego przekazuje Zespołowi próbny wydruk blankietu dokumentu publicznego do weryfikacji jego zgodności z projektem wzoru tego dokumentu i rekomendacją. Jest to obowiązek emitenta. Należy zwrócić uwagę, że próbny wydruk musi być sporządzony niezależnie od kosztów jego przygotowania.

Przepisy o zasadach opracowywania wzoru dokumentu publicznego, które zostały przedstawione powyżej stosuje się do:

- 1) opracowywania jednolitych blankietów dokumentów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10-14 ustawy;
- 2) wprowadzania dodatkowych zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem.

Przepisów o zasadach opracowywania wzoru dokumentu publicznego nie stosuje się do dokumentów publicznych, których wzór oraz zakres wymaganych zabezpieczeń przed fałszerstwem został określony w przepisach prawa Unii Europejskiej lub prawa międzynarodowego.

## 4 Wytwarzanie blankietów dokumentów publicznych

Ustawodawca przewidział również szczególne uregulowania dla procesu wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, jednak zważywszy na fakt, iż przepisy te nie dotyczą powiatów, nie będą przedmiotem szerszych dywagacji i analiz.

Blankiety dokumentów kategorii pierwszej, zgodnie z art. 17 ustawy wytwarza Spółka, tj. jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, której przedmiotem działalności jest wytwarzanie blankietów dokumentów i druków zabezpieczonych, mającą siedzibę oraz zakład produkcyjny, w którym są wytwarzane blankiety dokumentów publicznych, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 1 pkt 7). Dla zapewnienia przestrzegania przez Spółkę zasad bezpieczeństwa, na Spółkę nałożono obowiązek posiadania aktualnego, certyfikowanego i nadzorowanego przez niezależną jednostkę certyfikującą systemu zarządzania bezpieczeństwem potwierdzonego certyfikatem zgodności z normą ISO 14298:2013. Ponadto, Spółka jest obowiązana do ochrony informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne”, o której mowa w ustawie o ochronie informacji niejawnych oraz informacji niejawnych międzynarodowych o klauzuli „Secret UE/EU Secret”. W ustawie wskazano wprost, że Spółka wytwarza blankiety dokumentów publicznych odpłatnie, a cena wytworzenia blankietów dokumentów publicznych I kategorii, co do zasady jest ustalana w umowie zawieranej między emitentem dokumentu publicznego a Spółką, z uwzględnieniem zasad handlowych i interesu publicznego.

Blankiety dokumentów publicznych kategorii drugiej i trzeciej są wytwarzane przez Spółkę albo inne podmioty, których przedmiotem działalności jest wytwarzanie blankietów dokumentów i druków zabezpieczonych, które spełniają wymagania dotyczące bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów publicznych określone ustawą. Art. 19 przewiduje bowiem specjalne wymagania wobec osób zatrudnianych przy wytwarzaniu blankietów dokumentów publicznych oraz wymagania techniczne i organizacyjne wobec podmiotów wytwarzających blankiety dokumentów publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem, przy wytwarzaniu blankietów dokumentów publicznych w Spółce oraz innych podmiotach zatrudnia się osoby, które nie były skazane za przestępstwo umyślne przeciwko wiarygodności dokumentów, obrotowi gospodarczemu i bezpieczeństwu powszechnemu. Każda osoba, która ubiega się o zatrudnienie, składa oświadczenie o niekaralności pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Pracownicy są obowiązani składać oświadczenia raz na trzy lata.

W zakresie bezpieczeństwa wytwórcy dysponują potencjałem technicznym i technologicznym, który umożliwia realizację zleceń oraz zapewnia

bezpieczeństwo wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, w tym bezpieczeństwo dokumentacji technicznej, ewidencjonowanie i rozliczanie materiałów i innych elementów używanych do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, półproduktów oraz blankietów dokumentów publicznych na poszczególnych etapach procesu wytwarzania, zabezpieczenie przechowywanych materiałów i innych elementów używanych do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, półproduktów oraz wytworzonych blankietów dokumentów publicznych przed dostępem osób nieuprawnionych i utratą, zabezpieczenie pomieszczeń, w których są wytwarzane i przechowywane blankiety dokumentów publicznych oraz materiały i inne elementy używane do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, a także półprodukty, ewidencjonowanie dostępu do tych pomieszczeń, wydawanie wytworzonych blankietów dokumentów publicznych osobom uprawnionym, protokolarne niszczenie pozostałości materiałów i innych elementów używanych do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, półproduktów oraz braków produkcyjnych i odpadów produkcyjnych, zabezpieczenie transportu materiałów i innych elementów używanych do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, półproduktów oraz wytworzonych blankietów dokumentów publicznych przed dostępem osób nieuprawnionych i utratą, prowadzenie ewidencji pracowników zatrudnionych przy wytwarzaniu blankietów dokumentów publicznych, szkolenia pracowników zatrudnionych przy wytwarzaniu blankietów dokumentów publicznych w zakresie wymagań związanych z bezpieczeństwem wytwarzania tych blankietów.

Dodatkowo, wytwórcy inni niż Spółka opracowują wewnętrzne zasady bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów publicznych i prowadzą dokumentację potwierdzającą stosowanie tych zasad.

Szczegółowe wymagania w zakresie bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów publicznych kategorii drugiej i trzeciej zawarte zostały w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W rozporządzeniu tym wskazano m.in. szczegółowe wewnętrzne zasady bezpieczeństwa wytwarzania blankietów dokumentów publicznych (mając na uwadze potrzebę ochrony materiałów i innych elementów używanych do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, półproduktów oraz wytworzonych blankietów dokumentów publicznych przed dostępem osób nieuprawnionych i utratą, a także konieczność prowadzenia przejrzystej ewidencji materiałów i innych elementów używanych do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych, półproduktów i blankietów dokumentów publicznych na poszczególnych etapach procesu wytwarzania oraz ewidencji dostępu do pomieszczeń, w których są wytwarzane i przechowywane blankiety dokumentów publicznych, materiały i inne elementy używane do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych oraz półprodukty).

Ustawa przewiduje również prawo kontroli wytwórców blankietów dokumentów publicznych. Zgodnie z art. 22 minister właściwy do spraw wewnętrznych i Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wspólnie przeprowadzają kontrolę:

- Spółki w zakresie posiadania systemu zarządzania bezpieczeństwem potwierdzonego certyfikatem zgodności z normą ISO 14298:2013 oraz w zakresie spełniania warunku wytwarzania blankietów dokumentów publicznych w zakładzie produkcyjnym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- wytwórców innych niż Spółka.

Kontrole przeprowadza się zgodnie z rozdziałem 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zadania organu kontroli wykonuje Minister.

# 5 | Obowiązki emitenta dokumentu publicznego i funkcjonariusza publicznego

Ustawodawca zdecydował o uregulowaniu obowiązków emitenta dokumentu publicznego związane z publikacją wzoru dokumentu oraz przekazaniem właściwym podmiotom.

Najpóźniej w dniu wejścia w życie przepisu określającego wzór dokumentu publicznego, a w przypadku dokumentów, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10-14 (tj. tytuły wykonawcze wydawane przez sądy lub referendarzy sądowych, odpisy prawomocnych orzeczeń sądów, z których wynika nabycie, istnienie lub wygaśnięcie prawa, albo które odnoszą się do stanu cywilnego, odpisy orzeczeń lub zaświadczenia stwierdzające uprawnienie do: reprezentacji danej osoby, dokonania czynności prawnej bądź zarządu określonym majątkiem, wydawane przez sądy, odpisy postanowień sądów i referendarzy sądowych w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym innym niż wymienione w art. 777 § 1 pkt 1 i 11 ustawy Kodeks postępowania cywilnego, gdy ich przedmiotem są tytuły egzekucyjne nie pochodzące od sądu oraz wypisy, odpisy i wyciągi dokumentów obejmujących czynności notarialne, o których mowa w art. 79 pkt 1-1b i 4, poświadczenia, o których mowa w art. 79 pkt 2, oraz protesty, o których mowa w art. 79 pkt 5 ustawy – Prawo o notariacie), wzór jednolitego blankietu dokumentów publicznych, emitent zobowiązany jest zamieścić na swojej stronie internetowej pliki graficzne zawierające widok ogólny wzorca i jego elementy charakterystyczne oraz następujące dane dotyczące dokumentu publicznego:

- datę wprowadzenia wzoru do obrotu prawnego;
- datę rozpoczęcia wydawania dokumentu publicznego danego wzoru;
- okres ważności dokumentu publicznego;
- datę zakończenia wydawania dokumentu danego wzoru.

Dodatkowo, emitent zobowiązany jest opublikować pliki graficzne obrazujące elementy zabezpieczeń przed fałszerstwem przeznaczone do weryfikacji autentyczności dokumentu publicznego pierwszego i drugiego stopnia, wraz z opisem sposobu dokonywania tej weryfikacji.

Emitent będzie obowiązany przekazać właściwym organom wzorzec nowego dokumentu. Wzorce dokumentów będą też przekazywane przez emitenta na żądanie Ministra, który po zasięgnięciu opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego będzie mógł przekazać wzorzec placówkom dyplomatycznym lub służbom państw

trzecich, na ich wniosek, albo użyczyć wzorcowych podmiotom mającym doświadczenie w działalności eksperckiej i edukacyjnej w obszarze dokumentów (art. 36).

Na szczególną uwagę zasługują art. 42 ustawy nakładający nowe obowiązki na wszystkich funkcjonariuszy publicznych. Jak wskazuje ustawodawca, wprowadzenie wysokiego poziomu zabezpieczeń w dokumentach publicznych nie przyniesie oczekiwanych efektów, jeżeli funkcjonariusze publiczni nie będą dokonywali kontroli ich autentyczności. Weryfikacja ta ma się opierać na porównaniu dokumentu ze wzorem zamieszczonym w Rejestrze Dokumentów Publicznych prowadzonym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. I tak zgodnie z art. 42 ust. 1 funkcjonariusz publiczny dokonujący, w zakresie swojej właściwości, czynności na podstawie okazywanych lub składanych dokumentów publicznych zapoznaje się z następującymi danymi i informacjami:

- plikami graficznymi zawierającymi widok ogólny wzorca dokumentu publicznego oraz jego elementy charakterystyczne;
- opisem dokumentu publicznego zawierającym w szczególności datę wprowadzenia wzoru do obrotu prawnego, datę rozpoczęcia wydawania dokumentu publicznego danego wzoru, okres ważności dokumentu publicznego, datę zakończenia wydawania dokumentu danego wzoru;
- plikami graficznymi obrazującymi elementy zabezpieczeń przed fałszerstwem przeznaczone do weryfikacji autentyczności dokumentu publicznego pierwszego i drugiego stopnia, wraz z opisem sposobu dokonywania tej weryfikacji.

Ww. dane i informacje będą dostępne w nowo tworzonej elektronicznej Rejestrze Dokumentów Publicznych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Rejestr będzie prowadzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w systemie teleinformatycznym. W rejestrze będą gromadzone dane dotyczące dokumentów publicznych oraz przypadków fałszerstw tych dokumentów. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy, dane te będą wprowadzane przez Ministra niezwłocznie po ich otrzymaniu od emitentów dokumentów publicznych oraz od podmiotów zobowiązanych do przekazywania danych o fałszerstwach. Dostęp do podstawowego zakresu danych gromadzonych w rejestrze, tj. plików graficznych zawierających wzory graficzne dokumentów, opisu zabezpieczeń stopnia pierwszego i drugiego, czyli przeznaczonego do weryfikacji przez obywateli i pracowników podmiotów dokonujących w bieżącej pracy różnego rodzaju czynności na podstawie okazywanych lub składanych dokumentów, będzie powszechny. Ewentualne ograniczenie dostępu będzie jedynie dotyczyło informacji o zabezpieczeniach przed fałszerstwem przeznaczonych do dokonywania weryfikacji autentyczności dokumentu publicznego trzeciego stopnia, danych dotyczących dokumentów publicznych, które utraciły moc obowiązującą, a także informacji o przypadkach fałszerstw dokumentów publicznych. Informacje te będą jawne wyłącznie dla podmiotów takich jak Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa oraz Krajowa Administracja Skarbowa.

Zgodnie z art. 42 ust. 2, funkcjonariusz publiczny będzie zobligowany do kontroli autentyczności dokumentów w zakresie pierwszego stopnia weryfikacji (czyli bez użycia sprzętu technicznego). A zatem, po zapoznaniu się z informacjami zawartymi w Rejestrze Dokumentów Publicznych, należy sprawdzić czy przedłożony/okazany dokument posiada wszystkie konieczne elementy i jest zgodny z opisem z Rejestru. Dodatkowo, jeśli funkcjonariusz dysponuje przyrządami powiększającymi lub emitującymi promieniowanie UV, zobowiązany jest do weryfikacji autentyczności dokumentów publicznych również w zakresie drugiego stopnia weryfikacji (stopień weryfikacji przeznaczony dla pracowników podmiotów publicznych weryfikujących autentyczność przedkładanych dokumentów publicznych z wykorzystaniem ogólnie dostępnych przyrządów powiększających lub emitujących promieniowanie UV).

Przepis art. 42 zacznie obowiązywać w 2021 roku (po upływie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy). Rejestr Dokumentów Elektronicznych powstanie 6 miesięcy wcześniej, a więc funkcjonariusze będą mieli czas na zapoznanie się z Rejestrem i przygotowanie do wykonywania nowych obowiązków.

## 6 | Przechowywanie

W rozdziale 7 ustawodawca przewidział zasady przechowywania dokumentów publicznych oraz blankietów. Tytuł rozdziału może wprowadzać w błąd, bowiem sugeruje, że zawarte w nim zapisy stanowią ogólne reguły do zastosowania wobec wszystkich dokumentów i blankietów, jakie są w urzędzie. Należy jednak zauważyć, że konstrukcja art. 43 i 44 wskazuje, iż rozdział 7 reguluje zasady przechowywania dokumentów publicznych, ale w miejscu personalizacji lub indywidualizacji oraz po odebraniu od wytwórcy lub podmiotu dokonującego personalizacji dokumentu publicznego w organie wydającym dokument publiczny. Mowa zatem o dokumentach, które są na etapie „pierwotnym” – tzn. wprowadzane do obrotu prawnego.

Jak wskazuje ustawodawca w uzasadnieniu ustawy, przepisy określają ogólne standardy ochrony dokumentów publicznych przed dostępem osób nieuprawnionych. Art. 43 ust. 1 ustawy stanowi bowiem, że blankiety dokumentów publicznych przechowywane w miejscu ich personalizacji lub indywidualizacji oraz dokumenty publiczne przechowywane w miejscu ich wydawania zabezpiecza się przed dostępem osób nieuprawnionych, utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem. Jest to przepis ustalający generalną zasadę, w myśl której z dokumentami publicznymi powinni mieć styczność tylko pracownicy szczególnie do tego umocowani. W praktyce oznacza to wskazanie w odpowiednich regulacjach i procedurach kto i na jakich warunkach ma mieć dostęp do dokumentów publicznych.

Warto zaznaczyć, że ustawodawca nie precyzuje na czym ma polegać owo zabezpieczenie, co oznacza swobodę w kreowaniu systemu zabezpieczeń. Ważnym jest osiągnięcie skutku w postaci braku dostępu dla nieuprawnionych. Do wyboru szefa jednostki organizacyjnej, w której przechowywane są dokumenty pozostawiono, jakie podejmie on środki dla osiągnięcia celu.

Jak już wyżej wskazano, szczególnie istotnym jest wskazanie, że przepis dotyczy:

- blankietów dokumentów publicznych przechowywanych w miejscu ich personalizacji lub indywidualizacji oraz
- dokumenty publiczne przechowywane w miejscu ich wydawania.

Z ww. zapisów wynika zawężenie stosowania zasady ograniczonego dostępu tylko do określonych sytuacji – dla blankietów w miejscu personalizacji (naniesienie na blankiet np. danych osoby, której dokument ma zostać wydany), dla dokumentów zaś – w miejscu wydawania. A zatem zapisy art. 43 ust. 1 nie będą obowiązywały dla dokumentów publicznych przechowywanych w innych miejscach w urzędzie, poza wskazanymi w przepisie.



Ustawodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie, co oznacza przechowywanie – czy należy rozumieć to pojęcie jako każde, nawet krótkotrwałe (kilkugodzinne) trzymanie np. blankietów pozwoleń czasowych w szufladzie biurka na stanowisku do obsługi interesanta, czy jako składowanie długotrwałe (kilkudniowe). Wydaje się, że w kontekście ogólnego charakteru art. 43 ust. 1 ustawy, zabezpieczenie ma dotyczyć przechowywania niezależnie od czasu jego trwania. Należy zatem opracować odpowiednie zasady postępowania, by określić szczegółowo jakie są obowiązki osób pracujących z dokumentami publicznymi.

Dalsze regulacje dot. przechowywania zawiera ust. 2 w art. 43 ustawy, zgodnie z którym pomieszczenie, w którym są przechowywane dokumenty publiczne oraz blankiety tych dokumentów, jest zamykane, a dostęp do tego pomieszczenia mają wyłącznie osoby upoważnione. Jeżeli to pomieszczenie znajduje się na parterze, okna zewnętrzne są zabezpieczone:

- 1) szybami odpornymi na przebicie lub rozbicie lub
- 2) stalowymi żaluzjami albo siatkami stalowymi lub
- 3) okratowaniem.

Ww. przepis został sformułowany o tyle niefortunnie, że jego literalne brzmienie (bez stosowania wykładni celowościowej i funkcjonalnej) może wprowadzać w błąd. W odróżnieniu od art. 43 ust. 1, treść ust. 2 mówi o dokumentach publicznych oraz blankietach, bez ograniczenia w zakresie miejsca, co należałoby rozumieć jako regulację do stosowania względem wszystkich dokumentów i blankietów przechowywanych w urzędzie. Dodatkowo, tytuł rozdziału 7 („Przechowywanie blankietów dokumentów publicznych oraz dokumentów publicznych”) wydaje się potwierdzać takie ujęcie. Poza tym, art. 43 ust. 2 powtarza regulację z ust. 1 dotyczącą ograniczenia dostępu do dokumentów publicznych, co sugerowałoby samodzielne obowiązywanie art. 43 ust. 2 w oderwaniu od ust. 1 ustawy.

Skutki wyżej zaprezentowanego pojmowania przepisu byłyby znaczące – należałoby zapewnić zamykane pomieszczenie również dla zbiorów dokumentów (w tym akt postępowania), w których znajduje się choćby jeden dokument publiczny. Mogłoby się to okazać problematyczne, zwłaszcza w mniejszych urzędach.

Po dokonaniu głębszej analizy trzeba wskazać, że intencja ustawodawcy jest odmienna. Prawidłowym jest czytanie art. 43 ust. 2 przez pryzmat ust. 1 tego artykułu, a zatem, mimo iż nie jest to jednoznacznie rozstrzygnięte w przepisie, zasady dot. zamykania pomieszczeń dotyczą blankietów i dokumentów odpowiednio w miejscu ich personalizacji i wydawania (o czym traktował art. 43 ust. 1).

Pomieszczenie, w którym składowane są dokumenty i blankiety musi być zamykane. Oznacza to, że drzwi do pomieszczenia winny posiadać mechanizm zamykający pomieszczenie tak, by nikt niepowołany (w zależności od mechanizmu – nie posiadający klucza, odpowiedniego chipa, nie znający kodu wstępu) nie mógł się do niego dostać. Schemat wydawania i zasad postępowania z kluczami dostępu do pomieszczeń z dokumentami publicznymi należy jasno uregulować w regulaminie urzędu.

Dostęp do pomieszczeń mają mieć wyłącznie osoby upoważnione. Z konstrukcji przepisu wynika, że zwrot „osoby upoważnione” należy rozumieć szeroko, a zatem posiadanie pisemnego, oddzielnego upoważnienia nie powinno decydować o tym, czy dany pracownik będzie miał dostęp do pomieszczenia, czy też nie. Ustawodawca w ust. 1 i 3 mówi o osobach nieuprawnionych, przeciwstawiając je osobom upoważnionym. Tę niekonsekwencję ustawodawcy należy zatem interpretować interpretując pojęcie osoby upoważnionej w sensie potocznym, a nie ściśle prawnym. Zasadnym wydaje się, przyjęcie, by dostęp do pomieszczeń uzależnić od kategorii spraw, jakimi zajmują się pracownicy, a nie posiadaniem szczególnego, odrębnego upoważnienia. Oczywiście, upoważnienie w formie pisemnej (czy to w formie listy osób upoważnionych, czy indywidualnie dla każdego pracownika) może mieć znaczenie dla celów dowodowych w przypadku kontroli przestrzegania przepisów ustawy. Może również pomóc w lepszej organizacji urzędu, jednak nie może decydować o tym, czy dany pracownik zostanie wpuszczony do pomieszczenia, czy też nie. Trudno bowiem sobie wyobrazić, by np. urzędnik, który w zakresie swoich czynności personalizuje dokumenty nie miał dostępu do pomieszczenia, w którym przechowywane są blankiety, tylko dlatego, że nie posiada specjalnego dokumentu upoważnienia.

Dodatkowo, pomieszczenia na parterze mają mieć okna zabezpieczone w taki sposób, by osoba nieuprawniona nie mogła dostać się do pomieszczenia np. jedynie wybijając szybę. Stąd ustawodawca zobowiązał kierowników jednostek do wyposażenia okien zewnętrznych pomieszczenia w szyby odporne na zabicie, żaluzje, siatki lub kraty.

Omawiany powyżej art. 43 ust 2 zawiera zasadę, w myśl której dokumenty publiczne mają być przechowywane w oddzielnym pomieszczeniu, spełniającym ww. warunki. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której pomieszczenie, w którym są składowane dokumenty i blankiety służy również do wydawania dokumentów publicznych. Zgodnie z art. 43 ust. 3 ustawy, pomieszczenie, o którym mowa w ust. 2, przeznaczone także do wydawania dokumentów publicznych posiada wydzieloną część, w której są przechowywane dokumenty publiczne, zabezpieczoną przed dostępem osób nieuprawnionych. Przepis ten ma istotne znaczenie w niewielkich urzędach oraz w sprawach, w których sposób ich załatwienia wymusza np. personalizację blankietu przy obecności obywatela, a następnie jego wydanie. Wówczas każdorazowe przechodzenie do oddzielnego pomieszczenia, w którym są niewypetnione blankiety zabierałoby zbyt dużo czasu w stosunku do ogólnego czasu obsługi.

W takim przypadku, ustawodawca przewiduje konieczność fizycznego wydzielenia części pomieszczenia dla przechowywania dokumentów i blankietów. Taka sytuacja np. w salach obsługi obywateli. Wydzielenie musi mieć takie cechy, by uniemożliwić dostęp osób nieuprawnionych. Skutecznym sposobem wydaje się stosowanie np. szyb, przepierzeń oddzielających tę część pomieszczenia, od obsługiwanych obywateli. Należy mieć na uwadze, że wydzielenie musi mieć taki charakter, by możliwe było rejestrowanie kto i kiedy uzyskiwał dostęp do dokumentów publicznych lub blankietów.

Warunki przewidziane w art. 43 ust. 2 i 3 dotyczy dokumentów pierwszej i drugiej kategorii. Dla dokumentów trzeciej kategorii określono urządzenia (szafa lub sejf), w których mają być przechowywane, oraz zasady dostępu do tych urządzeń. Art. 43 ust. 4 ustawy zawiera wskazanie, że dokumenty publiczne kategorii trzeciej oraz blankiety tych dokumentów mogą być przechowywane w innym pomieszczeniu niż określone w art. 43 ust. 2, jeżeli są przechowywane w szafie metalowej zamykanej lub w sejfie, do których dostęp mają wyłącznie osoby upoważnione. Należy wskazać, że dostęp do szaf i sejfów również musi wynikać z upoważnienia kierownika urzędu. Redakcja przepisu wskazuje, że obowiązek przechowywania dotyczy każdego przypadku, w którym dokumenty trzeciej kategorii nie są umieszczone w specjalnym zamkniętym pomieszczeniu, a zatem (co zaskakujące) również w sytuacji, z którą mamy do czynienia w art. 43 ust. 3 (gdy dokumenty są przechowywane w wydzielonej części pomieszczenia przeznaczonej do wydawania dokumentów publicznych). Wydaje się, że jest to niefortunne sformułowanie przepisu, bowiem w tej sytuacji skutkiem literalnego rozumienia art. 43 ust. 4 będzie stosowanie silniejszych zabezpieczeń dla dokumentów kategorii III niż kategorii I i II. Wykładnia celowościowa i kontekst ustawy o dokumentach publicznych prowadzi do wniosku, że byłoby to rozwiązanie stojące w sprzeczności z ideą kategoryzacji dokumentów publicznych i przypisania im stopnia „ważności”. Z powyższego wynika, że dokumenty kat. III w każdej sytuacji mogą być przechowywane jedynie w sejfie bądź zamykanej, metalowej szafie.

Istotnym z punktu widzenia praktycznego funkcjonowania urzędu jest przepis art. 43 ust. 5, zgodnie z którym dostęp do:

- pomieszczenia, o którym mowa w ust. 2, oraz do
- wydzielonej części pomieszczenia, o której mowa w ust. 3;
- do szafy metalowej zamykanej lub do sejfu, o których mowa w ust. 4, jest rejestrowany.

Ustawodawca podpowiada, że rejestrowanie dostępu, może polegać np. na zamontowaniu systemu kontroli dostępu do pomieszczenia, o którym mowa w ust. 2, i wydzielonej części pomieszczenia, o której mowa w ust. 3, lub prowadzeniu rejestru wejść i wyjść do i z tego pomieszczenia oraz prowadzeniu rejestru wydawania i zwrotu kluczy do tego pomieszczenia i szafy metalowej zamykanej lub do sejfu, o których mowa w ust. 4.

Treść art. 43 ust. 6 ma bardzo duży wpływ na rozumienie i stosowanie wcześniejszych obowiązków nałożonych na urzędy dot. przechowywania. Zgodnie z art. 43 ust. 6 rejestrowanie dostępu może polegać na zamontowaniu systemu kontroli dostępu do pomieszczenia, w którym przechowywane są dokumenty lub blankiety i wydzielonej części pomieszczenia lub prowadzeniu rejestru wejść i wyjść do i z tego pomieszczenia oraz prowadzeniu rejestru wydawania i zwrotu kluczy do tego pomieszczenia i szafy metalowej zamykanej lub do sejfu. Wskazać zatem należy, że każdy kontakt osoby upoważnionej z dokumentami publicznymi powinien być odnotowany. To przesądza o warunkach pomieszczeń, wydzielonych pomieszczeń, sejfów i szaf – nie mogą one być zamknięte „prowizorycznie”.

Jak wynika z powyższego, regulacje art. 43 należy czytać w całości, zgodnie z funkcjami, jakie ta norma ma spełniać. Próba powoływania się na literalne brzmienie poszczególnych jednostek redakcyjnych przepisu może skutkować problemami w stosowaniu przepisu.

Ustawodawca zaznaczył, że dokumenty publiczne będące drukami ścisłego zachowania oraz blankiety tych dokumentów są ewidencjonowane na zasadach ogólnych. Ewidencje dokumentów publicznych i blankietów tych dokumentów oraz dowody ich przekazania i odbioru zabezpiecza się przed dostępem osób nieuprawnionych w sposób przewidziany dla blankietów dokumentów i dokumentów.

## 7 | Komisja

Zadania nałożone na ministra do spraw wewnętrznych ustawą, będą realizowane przy pomocy Komisji do spraw dokumentów publicznych. Ustawa przewiduje m.in. sposób powoływania i odwoływania członków Komisji, wymagania wobec członków, organizację Komisji i sposób podejmowania rozstrzygnięć. Z uwagi na niewielkie znaczenie przepisów dot. funkcjonowania Komisji dla jednostek samorządu terytorialnego, nie będą one przedmiotem szczegółowej interpretacji.

Warto jednak wskazać, że Komisja ma monitorować sferę dokumentów publicznych, inicjować zmiany w zakresie zabezpieczeń stosowanych w dokumentach publicznych, tworzyć mechanizmy rozwoju kompetencji w tym obszarze, upowszechniać informacje o dokumentach i weryfikacji autentyczności tych dokumentów.

## 8 | Przepis karny

Zgodnie z art. 58, wytwarzanie, oferowanie, zbywanie lub przechowywanie w celu zbycia repliki dokumentu publicznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Jest to przepis mający zapobiegać popularnemu procederowi oferowania replik, potencjalnie umożliwiającemu dokonywanie przestępstw związanych z wykorzystaniem fałszywych dokumentów.

Jak wskazał ustawodawca w uzasadnieniu, przepisy karne (zwłaszcza art. 270 § 1 Kodeksu karnego) nie dają możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności osób oferujących takie „dokumenty” bez udowodnienia celu ich użycia. Uwzględniając stosowaną w tego typu przypadkach ofertę sprzedaży „dokumentów kolekcjonerskich”, w praktyce nie jest możliwe zastosowanie przywołanego przepisu. Tymczasem zagrożeniem dla bezpieczeństwa jest samo oferowanie tego typu „dokumentów”.

Należy zaznaczyć, że zakaz z art. 58 oraz sankcja nie dotyczą kserokopii lub wydruku komputerowego dokumentu publicznego wykonanych do celów urzędowych, służbowych lub zawodowych określonych na podstawie odrębnych przepisów lub na użytek osoby, dla której dokument publiczny został wydany.



## Monika Małowiecka



Radca prawny, ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktor internetowego Dziennika Warto Wiedzieć ([www.wartowiedziec.pl](http://www.wartowiedziec.pl)). Doradca prawny przy realizacji programów poradnictwa prawnego. Autorka analiz projektów ustaw i rozporządzeń w tym dotyczących przede wszystkim zagadnień administracji publicznej. Uczestniczka Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli, a także Zespołu ds. Społeczeństwa Informacyjnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przedstawicielka ZPP w pracach komisji sejmowych i senackich w zakresie dotyczącym administracji publicznej. Ekspert z zakresu prawa własności intelektualnej, świadczenia e-usług publicznych oraz podstaw prawnych funkcjonowania e-administracji w Polsce i Unii Europejskiej.

Wydawca:  
Związek Powiatów Polskich  
Pałac Kultury i Nauki  
(27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa  
Plac Defilad 1

tel. +48 22 656 63 34  
fax +48 22 656 63 33

ISBN 978-83-62251-69-8  
ISBN 978-83-62251-70-4 (wersja elektroniczna)