

UZASADNIENIE

Potrzeba nowelizacji uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 sierpnia 2010 r. ustawy o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 167, poz. 1131) przez zmianę terminu jej wejścia w życie wynika z niżej przedstawionych przesłanek natury funkcjonalnej, prawnej i technicznej, które wskazują na ryzyko niezakończenia przygotowań organizacyjnych i technicznych do wydawania dowodów osobistych nowego wzoru przed datą wejścia w życie nowych przepisów, tj. przed dniem 1 lipca 2011 r.

Przed wszystkim, rozpatrując kwestię terminu wejścia w życie nowej ustawy, należy mieć na uwadze konieczność zapewnienia pełnej transparentności wyboru podmiotu, który będzie dostarczał niespersonalizowane blankiety dowodów osobistych nowego wzoru. Warunkiem koniecznym zapewnienia przejrzystości jest spowodowanie, aby procedura wyłonienia producenta blankietów, która w ramach udzielenia zamówienia publicznego odbywa się w formie dialogu konkurencyjnego, była przeprowadzona z najwyższą starannością, ze szczególnym uwzględnieniem wnikliwego i obiektywnego rozpatrzenia odwołań oferentów niezadowolonych z wyniku postępowania.

Dialog konkurencyjny z oferentami pozwolił także ustalić, że przewidziane w ustawie i dotyczące blankietu dowodu wymogi techniczne, jakkolwiek nowoczesne i dopracowane z punktu widzenia bezpieczeństwa dokumentu, nie są spełniane w pełnym zakresie przez żaden produkt dostępny obecnie na rynku. Uczestnicy toczącego się postępowania deklarują gotowość uzupełnienia swych produktów o specyficzne funkcje, przewidziane dla polskiego dowodu osobistego, zwracając jednak uwagę, że zarówno opracowanie niezbędnych modułów oprogramowania, jak i certyfikacja poziomu ich bezpieczeństwa (obligatoryjna dla sprzętu wykorzystywanego w charakterze dokumentu tożsamości), zajmą po kilka miesięcy. Suma czasu niezbędnego do opracowania wymaganego oprogramowania i jego certyfikacji sprawia, że blankiety odpowiadające w pełni wymogom ustawy o dowodzie osobistym będą dostępne dopiero po przewidywanej dacie wejścia ustawy w życie.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz uwzględniając, iż z uwagi na szczegółowe wymagania technologiczne parku maszynowego służącego do produkcji dowodów osobistych, dopiero po dokonaniu wyboru producenta blankietów będzie możliwe wykonanie pełnego projektu technicznego dowodu osobistego wraz ze wzorem graficznym, konieczne

staje się dokonanie korekty terminu wejścia w życie ustawy o dowodach osobistych w celu zapobiegnięcia sytuacji, w której przygotowania organizacyjne i techniczne do wydawania nowych dokumentów tożsamości nie zostaną zakończone przed dniem 1 lipca 2011 r.

Kolejnym argumentem na rzecz przedłużenia *vacatio legis* nowej ustawy o dowodach osobistych jest konieczność notyfikacji rozporządzeń wykonawczych do ustawy o dowodach osobistych. Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz. Urz. UE. L z 21.07.1998, Nr 204, str. 37, z późn. zm.) dotyczy w zasadzie usług świadczonych za wynagrodzeniem i zawiera zastrzeżenie, że „charakterystyka ta nie istnieje w przypadku działań podejmowanych z wyłączeniem względów ekonomicznych przez państwo w ramach jego obowiązków, w szczególności w dziedzinach: społecznej, kulturalnej, edukacyjnej i sądowej; przepisy prawa krajowego dotyczące tego rodzaju działalności nie są objęte definicją określoną w art. 60 Traktatu i nie wchodzi w zakres stosowania niniejszej dyrektywy”. Na tej podstawie zakładano, że nie zajdzie konieczność notyfikacji rozporządzeń wykonawczych do ustawy o dowodach osobistych. Niemniej w ustawie o dowodach osobistych znalazły się przepisy zakładające możliwość umieszczania w warstwie elektronicznej dowodu osobistego bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego przy użyciu certyfikatu kwalifikowanego oraz możliwość korzystania z podpisu osobistego w dowodzie osobistym (za obopólną zgodą) także poza sektorem publicznym. Obie opcje wywierają wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku Unii Europejskiej, a w konsekwencji dotyczące ich rozporządzenia wykonawcze podlegają obligatoryjnej notyfikacji. Na konieczność zapewnienia odpowiedniego czasu na notyfikowanie aktów wykonawczych wskazał, podczas prac parlamentarnych nad projektem ustawy o dowodach osobistych, Senat, który zaproponował dzień 1 lipca 2011 r. na termin wejścia w życie nowej ustawy, zamiast 1 stycznia 2011 r., pierwotnie przewidziany w projekcie rządowym. Biorąc pod uwagę poziom technicznego skomplikowania zagadnień będących materialem notyfikowanych rozporządzeń, należy założyć, że dokonane na podstawie poprawki senackiej sześciomiesięczne przedłużenie pierwotnego *vacatio legis* może okazać się niewystarczające. Uwzględniając postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (implementującym regulacje zawarte w powołanej wyżej dyrektywie), proces notyfikacji może trwać do 18 miesięcy.

Wprowadzając nowe regulacje, należy uwzględnić doświadczenia z wdrożenia nowego dokumentu tożsamości w Republice Federalnej Niemiec. Po wieloletnich przygotowaniach (rozpoczętych w 2004 r.), w tym testowaniu nowych dokumentów, w którym wzięło udział 230 firm i instytucji publicznych, oraz przesunięciu pierwotnie planowanego terminu o 18 miesięcy, w dniu 1 listopada 2010 r. wdrożono w Niemczech nowy elektroniczny dokument tożsamości. Wprowadzeniu nowego dowodu towarzyszyły szeroko i publicznie komentowane błędy w funkcjonowaniu systemu organizacyjnego i technicznego wspierającego nowy dokument, np. umieszczanie na blankiecie dokumentu fotografii dwóch różnych osób (inna w warstwie graficznej, a inna w warstwie elektronicznej). W świetle niemieckich doświadczeń niezbędne jest dokładne przeanalizowanie, czy planowane w naszym kraju rozwiązania techniczno-organizacyjne nie spowodują co najmniej takich samych błędów, jakie wystąpiły u naszego zachodniego sąsiada. W tej sytuacji konieczne jest podjęcie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji współpracy w zakresie wymiany doświadczeń w kwestiach związanych z procesem wdrożenia nowego dokumentu z jego niemieckim odpowiednikiem.

Przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy o dowodach osobistych, prowadzi w konsekwencji do zmiany terminu wejścia w życie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427 i Nr 239, poz. 1593). Późniejsze wejście w życie ustawy o dowodach osobistych spowoduje konieczność przeprowadzenia w systemach teleinformatycznych separacji części obsługujących ewidencję ludności oraz wydawanie dowodów osobistych.

Istnieje także samoistna przesłanka przesunięcia terminu wejścia w życie ustawy o ewidencji ludności. Wskazanie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 1 sierpnia 2011 r. jako daty wejścia w życie nowych przepisów regulujących zagadnienia związane z ewidencją ludności w konsekwencji spowoduje, że wdrażanie w gminach nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych będzie przypadało na okres poprzedzający najbliższe wybory parlamentarne i może to mieć negatywny wpływ na proces przygotowania spisów wyborczych.

Biorąc pod uwagę powyższe, konieczna jest zmiana treści art. 93 ustawy o dowodach osobistych oraz treści art. 80 ustawy o ewidencji ludności przez wprowadzenie następującego brzmienia „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.” i odpowiednio „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.”.

W związku ze zmianą terminu wejścia w życie konieczne jest dokonanie zmian we wszystkich innych przepisach ustawy o dowodach osobistych, które odnoszą się bezpośrednio do dat, tj. art. 56 pkt 7, art. 88 oraz art. 91 ust. 1.

Ze względu na przyjęcie, że wejście w życie ustawy o ewidencji ludności będzie poprzedzało wejście w życie ustawy o dowodach osobistych (przy uchwalaniu poprzednich wersji ustaw Sejm podjął decyzję, wyłącznie ze względów natury legislacyjnej, że ustawa o ewidencji ludności zacznie obowiązywać po wejściu w życie ustawy o dowodach osobistych), konieczne jest wykreślenie w ustawie o dowodach osobistych art. 82 i wprowadzenie jego odpowiednika – art. 62a w ustawie o ewidencji ludności i w konsekwencji nadania nowego brzmienie art. 69 – 71 i art. 73 w tejże ustawie.

Ponadto, ze względu na przewidzianą w ustawie o ewidencji ludności zmianę nazwy „zbioru PESEL” na „rejestr PESEL”, odpowiedniej modyfikacji wymagają przepisy art. 50 ust. 2, art. 56 pkt 8, art. 87 oraz art. 91 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych.

Konsekwencją zmiany kolejności wejścia w życie obydwu ustaw jest również nadanie nowego brzmienia art. 92 w ustawie o dowodach osobistych i art. 79 w ustawie o ewidencji ludności.

Propozycje nowelizacji ustawy o dowodach osobistych w zakresie obejmującym funkcjonalności elektroniczne nowego dowodu osobistego są wynikiem analizy przeprowadzonej w trakcie przygotowywania rozwiązań technicznych.

Podstawą techniczną dla przepisów ustawy odnoszących się do podpisu osobistego jest mechanizm tzw. mediatora, czyli zaufanej strony trzeciej, uczestniczącej w procesie składania podpisu. Prace nad implementacją ustawy dowiodły, że jego praktyczne zastosowanie rodzi problemy dotyczące interoperacyjności polskiego dowodu osobistego w ramach UE, a oczekiwane efekty zastosowania mediatora można osiągnąć także z wykorzystaniem dostępnych, standardowych mechanizmów oferowanych na rynku przez wiele podmiotów. W toku dialogu konkurencyjnego w ramach postępowania przetargowego na dostawę blankietów dowodu stwierdzono, że żaden z potencjalnych dostawców blankietów nie oferuje rozwiązania, w którym mechanizm mediatora byłby już implementowany. Zachodziłaby zatem konieczność opracowania na potrzeby polskiego dowodu osobistego rozwiązania niestandardowego. Opracowanie takiego rozwiązania jest technicznie możliwe, jednak pociąga za sobą znaczące wydłużenie czasu dostawy blankietów, jak też wzrost kosztu blankietu.

Zasadniczym celem zastosowania mechanizmu mediatora w ustawie o dowodach osobistych było uzyskanie pewności dotyczącej czasu złożenia podpisu oraz stworzenia możliwości czasowego zawieszania ważności certyfikatu, w szczególności w okresach, w których posiadacz dowodu osobistego nie sprawowałby nad nim bezpośredniej kontroli (wyjazdy zagraniczne itp.). Niemniej pewność czasu złożenia podpisu można osiągnąć dzięki udostępnieniu standardowej usługi znacznikowania czasem. Odpowiednikiem zawieszania i wznowienia ważności certyfikatu jest zaproponowana w projekcie standardowa usługa unieważnienia starego i wydawania nowego certyfikatu. Ze względu na związany z wykorzystaniem mechanizmu mediatora długi czas i znaczący koszt oraz możliwość osiągnięcia tych samych funkcjonalności przy wykorzystaniu standardowych mechanizmów infrastruktury klucza publicznego, rezygnacja z rozwiązania o charakterze eksperymentalnym, które nie zostało do tej pory wdrożone w żadnym kraju świata, jest rozwiązaniem racjonalnym.

Biorąc pod uwagę powyższe, konieczna jest zmiana definicji podpisu osobistego zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o dowodach osobistych, polegająca na wykreśleniu punktu d, mówiącego o uzupełnianiu podpisu osobistego danymi pozwalającymi na określenie czasu złożenia tego podpisu przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, i w konsekwencji zmiana brzmienia art. 17 ust. 1.

Jednocześnie uzupełniono treść art. 16 doprecyzowując, że wyłącznie skorzystanie z ważnego certyfikatu podpisu osobistego wywołuje skutki prawne.

Będąc konsekwencją rezygnacji z mediatora zastąpienie instytucji „zawieszania certyfikatu podpisu osobistego” unieważnianiem certyfikatu podpisu osobistego nie będzie się wiązało z dodatkową uciążliwością dla posiadacza dowodu; administracyjne procedury unieważnienia certyfikatu i wystawienia nowego przebiegają identycznie, jak procedury zawieszenia i wznowienia jego ważności.

Przewiduje się dwa scenariusze unieważnienia certyfikatu. W pierwszym unieważnienie następuje na wniosek posiadacza dowodu. Scenariusz ten odpowiada obecnemu scenariuszowi związanemu z zawieszeniem ważności certyfikatu – np. sytuacji, w której posiadacz dowodu, planując długotrwały pobyt za granicą, pragnie zapobiec nieuprawnionemu użyciu swego podpisu osobistego przez osoby, które w czasie jego nieobecności mogłyby wejść w posiadanie jego dowodu osobistego. W drugim scenariuszu unieważnienie określonej grupy certyfikatów następuje na podstawie decyzji Ministra Spraw

Wewnętrznych i Administracji i wiąże się z uzasadnionymi obawami dotyczącymi ich bezpieczeństwa.

Konsekwencją odejścia od możliwości zawieszania certyfikatu na rzecz jego unieważniania jest konieczność nadania nowego brzmienia następującym jednostkom redakcyjnym ustawy o dowodach osobistych: art. 18 – 19, art. 33 ust. 1, art. 36 – 39 oraz art. 44 – 45, a także art. 56 pkt 5 i art. 64. Ponadto w art. 22 dodano nowy ust. 2a, aby zapewnić, że art. 22 będzie kompleksowo regulował kwestie skutków działań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmowanych w zakresie bezpieczeństwa certyfikatów. Jednocześnie ze względu na przyjęcie, iż unieważnienie certyfikatu podpisu osobistego nie wpływa na ważność dowodu osobistego (art. 1 pkt 7 nowelizacji), niezbędne było nadanie nowego brzmienia art. 22 ust. 4 przez wyłączenie z wymiany tych dowodów osobistych, w których unieważniono wyłącznie certyfikat podpisu osobistego. Powyższe w konsekwencji spowodowało konieczność odpowiedniej zmiany brzmienia art. 46 ust. 1 pkt 6.

Kolejnym elementem modyfikacji obszaru funkcjonalności elektronicznych jest zastąpienie wymogu umieszczania w warstwie elektronicznej certyfikatu podpisu osobistego wymogiem rezerwacji miejsca dla tego certyfikatu.

Umieszczenie w momencie personalizacji dokumentu w warstwie elektronicznej certyfikatu podpisu osobistego, przewidziane w ustawie o dowodach osobistych, wymaga generacji pary kluczy prywatnego i publicznego bez udziału i poza kontrolą ich przyszłego posiadacza, co w oczywisty sposób musiałyby wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo posiadacza i jego zaufanie do użytkowanego podpisu. W związku z tym projekt zakłada generację kluczy z udziałem ich użytkownika, w ramach procedury aktywacji certyfikatu podpisu osobistego. Taki sposób realizacji procedury aktywacji certyfikatu wyklucza jednak umieszczenie go w warstwie elektronicznej dowodu w momencie personalizacji. W konsekwencji zaproponowano rozwiązanie analogiczne do przyjętego w odniesieniu do karty ubezpieczenia zdrowotnego, zmieniając odpowiednio brzmienie art. 13 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych.

Ustawa o dowodach osobistych zakłada, że okres ważności związanych z dowodem certyfikatów jest równy okresowi ważności samego dowodu. Rozwiązanie to pozostaje w sprzeczności z postulatami opisanymi powyżej, jak również uniemożliwia zarządzanie poziomem ryzyka związanego z bezpieczeństwem certyfikatów. W podejściu opisanym

powyżej początek okresu ważności certyfikatu nie może być wcześniejszy niż dzień jego aktywacji. Zważywszy na czas pomiędzy personalizacją dokumentu a jego odbiorem przez posiadacza i aktywacją certyfikatów, początek okresu ważności certyfikatu nigdy nie będzie tożsamy z początkiem okresu ważności dokumentu. Przyjęcie zasady, zgodnie z którą koniec okresu ważności certyfikatu jest tożsamy z końcem okresu ważności dokumentu, rodzi obawy dotyczące bezpieczeństwa certyfikatu. Zakłada się dziesięcioletni okres ważności dowodu osobistego. W zgodnej opinii specjalistów-kryptologów dla żadnego z protokołów kryptologicznych, które będą wykorzystywane w konstrukcji certyfikatów, nie jest możliwe przyjęcie założenia o ich 10-letnim okresie bezpiecznego użytkowania. Między innymi dlatego certyfikaty bezpiecznego podpisu elektronicznego są wystawiane typowo na okres 2 lat, po czym zastępowane nowymi certyfikatami. Postęp metod ataku na protokoły kryptograficzne jest, w ramach opisanej procedury, kompensowany przez wzrost długości klucza. Takie działanie nie jest możliwe przy założeniu okresu ważności certyfikatu równego okresowi ważności dokumentu. Dlatego też proponuje się wprowadzenie do ustawy przepisów, zgodnie z którymi okres ważności certyfikatów rozpoczyna się w dniu ich aktywacji i jest nie dłuższy niż okres ważności dowodu osobistego. Tak elastyczne rozwiązanie pozwoli na określenie rzeczywistego okresu ważności certyfikatów w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy i określającym politykę bezpieczeństwa i politykę certyfikacji. Mając na względzie powyższe, nadano nowe brzmienie art. 19 ust. 4, który umożliwi Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji niezwłoczną i adekwatną reakcję na postęp metod kryptoanalitycznych przez dokonanie odpowiednich zmian w rozporządzeniu określającym polityki certyfikacji.

Kolejna część modyfikacji w zakresie funkcjonalności elektronicznych związana jest z rezygnacją z instytucji „ograniczonej identyfikacji”. W toku dialogu konkurencyjnego w ramach postępowania na dostawę blankietów dowodów osobistych ustalono, że żaden z potencjalnych dostawców blankietu nie jest przygotowany do dostarczenia blankietu, w którym byłaby implementowana funkcjonalność w zakresie obsługi certyfikatów ograniczonej identyfikacji. Obecnie trwa próba standaryzacji dwóch konkurujących rozwiązań certyfikatów ograniczonej identyfikacji: francuskiego i niemieckiego. Rozwiązanie francuskie nie osiągnęło do tej pory fazy praktycznego zastosowania. Natomiast rozwiązanie niemieckie budzi kontrowersje w kraju zastosowania. Dlatego też potencjalni dostawcy blankietów sugerują doraźne zastosowanie rozwiązania tymczasowego, polegającego na użyciu standardowego certyfikatu SSL/TSL, w którym zawartość pola nazwy nie zawierałaby

żadnych atrybutów tożsamości posiadacza. Jednakże zawarty w takim certyfikacie unikalny numer seryjny umożliwiłby łączenie użycia certyfikatu w różnych okolicznościach, co kolidowałoby z wymogiem braku możliwości powiązania użycia certyfikatu przez jednego posiadacza w różnych sektorach. Konkludując, na rynku nie pojawiło się dotąd ustandaryzowane lub choćby powszechnie akceptowane rozwiązanie problemu ograniczonej identyfikacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, uznając przy tym celowość umożliwienia w przyszłości korzystania przez obywateli z ograniczonej identyfikacji, zasadna jest rezygnacja z tego rozwiązania do czasu opracowania odpowiednich rozwiązań technologicznych. Konsekwencją usunięcia z ustawy o dowodach osobistych instytucji ograniczonej identyfikacji są uchylene: w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 8, art. 20, art. 40 – 41 oraz zmiany brzmienia art. 2 ust. 1 pkt 12, art. 11 ust. 3, art. 13 ust. 1 (dotychczasowego pkt 2) i ust. 2, art. 17 ust. 2, art. 33 ust. 1, art. 34 – 39, art. 44 – 45, art. 56 pkt 5 i art. 64.

Ponadto w art. 13 ust. 1 pkt 5 dodano sformułowanie „lub aplikacji”, mając na względzie, iż obecnie trudno jest przewidzieć, czy Minister Zdrowia w wolnej przestrzeni będzie zamieszczał wyłącznie dane, czy również aplikacje. Dodatkowo w art. 13 zmieniono brzmienie ust. 2, który w dotychczasowym brzmieniu był przepisem nadmiarowym, ponieważ osoby poniżej 5 roku życia ze względu na 5-letni okres ważności dowodu osobistego nie będą miały możliwości korzystania z podpisu osobistego. Natomiast nowe brzmienie ust. 2 ma na celu umożliwienie w przyszłości rozszerzenia katalogu funkcjonalności elektronicznych dowodu osobistego, w miarę potrzeb oraz możliwości organizacyjno-technicznych.

Ponadto, aby zapewnić uregulowanie zasad umieszczania w warstwie elektronicznej dowodu innych niż dotyczących certyfikatu podpisu kwalifikowanego danych i aplikacji, przeniesiono dotychczasową treść art. 21 ust. 5 do nowego ustępu 3 w art. 17, uzupełniając ją odesłaniem do danych, o których mowa w art. 13 ust. 1.

Mając na względzie konieczność utrzymywania najwyższego technicznego poziomu bezpieczeństwa dowodów osobistych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który przewodniczy Komitetowi Rady Ministrów ds. Informatyzacji i Łączności, powoła w ramach Komitetu zespół odpowiedzialny za monitorowanie rozwiązań technicznych stosowanych w dziedzinie dokumentów tożsamości oraz doświadczeń związanych z ich implementacją w innych krajach. W razie uznania, w wyniku monitoringu, potrzeby modyfikacji rozwiązań technicznych przewidzianych w polskim dowodzie

osobistym, zespół będzie inicjował działania legislacyjne zmierzające do wprowadzenia, w ramach racjonalnego poziomu kosztów, odpowiednich zmian.

Zmianą wykraczającą poza obszar funkcjonalności elektronicznych jest propozycja nadania nowego brzmienia art. 51 pkt 3, która ma na celu zapewnienie, że dowody osobiste, w których będą znajdowały się nieaktualne dane, zostaną unieważnione przez kompetentny organ, także w sytuacji gdy obywatel nie wystąpi o wydanie nowego dokumentu tożsamości.

Ponadto art. 1 pkt 23 oraz art. 2 pkt 1 projektu ustawy doprecyzowują treść art. 59 ustawy o dowodach osobistych i w art. 13 ustawy o ewidencji ludności, stanowiących delegacje do wydania aktów wykonawczych regulujących sprawy prowadzenia rejestrów centralnych i trybu przekazywania danych pomiędzy rejestrami. Nowe brzmienie tych przepisów zmierza do zagwarantowania właściwej ochrony danych w zgromadzonych w rejestrach centralnych przed nieuprawnionym ujawnieniem i dostępem oraz zapewnia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego realizację zadań określonych w art. 35 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

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

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projekt aktu prawnego

Uwzględniając przewidywany zakres regulacji, podmiotami, na które będzie oddziaływała nowelizacja ustawy o dowodach osobistych oraz ustawy o ewidencji ludności, będą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy gmin, które uzyskają niezbędny czas na wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych. Biorąc pod uwagę, że projektowana ustawa przedłuża okres obowiązywania aktualnie obowiązujących aktów prawnych, a zmiana w zakresie warstwy elektronicznej nowego dowodu osobistego nie powoduje dodatkowych obciążeń, jej uchwalenie przez Sejm będzie neutralne z punktu widzenia innych podmiotów.

Nowy dowód osobisty został zaprojektowany, w znacznej mierze, jako element otwierający możliwości szerokich zastosowań metod e-administracji. W tym rozumieniu brak dostępności jego funkcjonalności mógłby spowodować opóźnienie wdrażania w administracji publicznej nowoczesnych narzędzi technologii informacyjnych. Jednakże w połowie bieżącego roku zaplanowane jest zainicjowanie innego narzędzia informatycznego o funkcji bardzo zbliżonej do nowego dowodu osobistego – profilu zaufanego na platformie ePUAP. W wypadku zbiegu rozpoczęcia funkcjonowania obydwu rozwiązań w tym samym czasie, jedno z nich okazałoby się nadmiarowe i prawdopodobnie profil zaufany przegrałby konkurencję z podpisami elektronicznymi w dowodzie osobistym jako narzędziem nowocześniejszym i o szerszym obszarze zastosowań. W nowej sytuacji profil zaufany odegra rolę skutecznego rozwiązania tymczasowego. Dzięki jego funkcjonowaniu możliwe będzie oferowanie usług elektronicznej administracji identycznych jak te, które planowano budować na bazie dowodu osobistego. Ponieważ platforma ePUAP jest już dostosowana do wykorzystania różnych metod uwierzytelniania użytkowników (w tym profilu zaufanego oraz podpisu z dowodu osobistego), późniejsze przejście do rozwiązania opartego na dowodzie osobistym dokona się w sposób całkowicie naturalny. W związku z powyższym, przesunięcie daty wejścia w życie nowych przepisów nie wywrze znaczącego, negatywnego wpływu na funkcjonowanie systemów informatycznych administracji publicznej.

2. Przeprowadzenie konsultacji

Projektowana ustawa została zamieszczona, zgodnie z wymogami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169,

poz. 1414), w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; w tym trybie nie zgłoszono uwag.

Ponadto projekt skierowano do zaopiniowania przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który nie zgłosił do niego uwag.

Projekt ustawy nie został skierowany do konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zmiany zaproponowane w ustawie o dowodach osobistych i ustawie o ewidencji ludności dotyczą, przede wszystkim, przesunięcia terminów wejścia w życie tych aktów prawnych oraz kwestii technicznych. Zarówno ustawa o dowodach osobistych, jak i ustawa o ewidencji ludności, jako mające wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, były przedmiotem obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i zostały przez tę Komisję przyjęte.

3. Wpływ projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych

W budżecie państwa na rok 2011 nie ma wystarczających środków na zabezpieczenie procesu wydawania dowodów osobistych obowiązującego wzoru do końca bieżącego roku. W związku z tym wejście w życie projektowanej ustawy powoduje konieczność dokonania zmiany przeznaczenia środków pierwotnie przyznanych na proces związany z rozpoczęciem wydawania dowodów osobistych według nowego wzoru, zabezpieczonych w budżecie państwa na rok 2011 r. w wysokości 61 990 000 zł., które miały być przeznaczone na zakup blankietów dowodów osobistych. W obecnej sytuacji, w związku ze zmianą daty wejścia w życie ustawy o dowodach osobistych, należy przeznaczyć część powyższych środków na pokrycie, w bieżącym roku, kosztów zakupu blankietów dowodów osobistych wynikających z wydłużenia okresu wydawania obowiązującego obecnie wzoru dowodu osobistego. Kwota niezbędna do wydawania dowodu osobistego obecnego wzoru w drugim półroczu 2011 r., która zostanie przeznaczona na zakup blankietów, wynosi 38 531 496, 60 zł.

Ponadto w związku ze zmianą terminu wejścia w życie ustawy o dowodach osobistych z dnia 1 lipca 2011 r. na dzień 1 stycznia 2013 r. rezerwa celowa ujęta w ustawie budżetowej na rok 2011 w części 83 – Rezerwy celowe, pozycja 63 – Uzupełnienie wydatków na realizację ustawy o dowodach osobistych w kwocie 41 326 000 zł nie zostanie uruchomiona na cel, na jaki została utworzona.

Przyjęcie projektowanej nowelizacji nie będzie, w stosunku do obowiązujących przepisów, skutkowało zwiększeniem wydatków ani zmniejszeniem przychodów jednostek sektora

finansów publicznych. Co za tym idzie, nie znajdzie zastosowania art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określający wydatkową regułę dyscyplinującą.

Proponowana nowelizacja przewiduje wprowadzenie w przepisach ustawy o dowodach osobistych zmian, które wynikają z doświadczeń dotychczasowej realizacji projektu pl.ID, w tym w szczególności dialogu konkurencyjnego na dostawę blankietów. Rozwiązania techniczne przewidziane w pierwotnie uchwalonej wersji ustawy, jakkolwiek niezwykle interesujące z technicznego i użytkowego punktu widzenia, stanowiły w kilku aspektach propozycje pionierskie w skali globalnej. Oznacza to, że od dostawców blankietów wymagano by dostarczenia rozwiązań o prototypowym lub nawet eksperymentalnym charakterze. W obszarze wysokozabezpieczonych dokumentów tożsamości rozwiązania prototypowe są szczególnie kosztowne (a także czasochłonne) ze względu na konieczność prowadzenia audytu bezpieczeństwa opracowanego rozwiązania w jednym z certyfikowanych laboratoriów badawczych. Koszt opracowania nietypowego rozwiązania oraz certyfikacji jego bezpieczeństwa wykonawca karty przerzuciłby na zamawiającego, co skutkowałoby znaczącym wzrostem ceny blankietu. W ramach nowelizacji ustawy proponuje się eliminację prototypowych rozwiązań technicznych i oparcie struktury polskiego dowodu osobistego na powszechnie akceptowanych, międzynarodowych standardach. Odpowiadające im rozwiązania techniczne są dostępne w bieżącej ofercie potencjalnych dostawców blankietów, a znaczna skala ich produkcji skutkuje niższą ceną. Z informacji rynkowych zebranych w związku z trwającym przetargiem wynika, że oszczędności będące skutkiem zmiany wymogów technicznych mogą przyczynić się do redukcji kosztu zakupu blankietów nawet o połowę.

4. Wpływ projektowanej ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

Projektowana ustawa nie będzie wywierać wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

5. Wpływ projektowanej ustawy na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana ustawa nie będzie wywierać wpływu na sytuację i rozwój regionalny.