

## UZASADNIENIE

Niniejsza ustawa zastępuje ustawę z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.). Projektowana ustawa o podpisach elektronicznych implementuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych. Celem przedmiotowej regulacji jest ułatwienie stosowania podpisu elektronicznego jako występującej w różnych postaciach i na różnych poziomach bezpieczeństwa metody uwierzytelnienia w elektronicznym obrocie prawnym. Ustawa przewiduje rozszerzenie listy usług certyfikacyjnych, a zwłaszcza katalogu dostępnych rodzajów podpisu elektronicznego, co umożliwi lepsze dostosowanie narzędzi oraz ich ceny do potrzeb administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Podpisy elektroniczne będą mogły być składane zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne lub jednostki organizacyjne, przy zastosowaniu lub bez zastosowania bezpiecznego urządzenia do składania podpisu elektronicznego oraz w oparciu o certyfikat zwykły lub certyfikat kwalifikowany.

Założeniem ustawodawcy jest przygotowanie ustawy o charakterze narzędziowym, która umożliwi również zastosowanie podpisu elektronicznego w administracji i gospodarce poprzez zmianę innych aktów prawnych. W ustawie o podpisach elektronicznych skutki prawne nowych narzędzi są regulowane co do zasady w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne z punktu widzenia dyrektywy 1999/93/WE. Projekt musi jednak uwzględniać również rozwój *acquis communautaire* w okresie dziesięciu lat po wydaniu dyrektywy 1999/93/WE, w tym najnowsze prace prowadzone pod przewodnictwem Komisji Europejskiej w kontekście implementacji procedur elektronicznych z art. 8 dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym (2006/123/WE) oraz decyzję KE z dnia 16 października 2009 r. Prace te jednoznacznie wskazują, że podstawowe znaczenie będą mieć podpisy elektroniczne weryfikowane certyfikatem kwalifikowanym. Z tego względu ustawa poświęca szczególnie dużo uwagi tego rodzaju podpisom oraz centrom certyfikacji wydającym certyfikaty kwalifikowane.

Wychodząc naprzeciw postulatowi uproszczenia terminologii ustawowej, wprowadzono nowe definicje ułatwiające posługiwanie się pojęciami użytymi w ustawie. W odniesieniu do pojęcia „bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy

ważnego kwalifikowanego certyfikatu” wprowadzono przyjęte w nomenklaturze wspólnotowej pojęcie „podpis kwalifikowany”. W odniesieniu do przewidzianych obowiązującą ustawą o podpisie elektronicznym i działających już na polskim rynku „kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne w zakresie podpisu elektronicznego” wprowadzono skróconą nazwę „podmiot kwalifikowany”. Zmieniona względem poprzedniej ustawy definicja „danych do weryfikacji podpisu elektronicznego” uwzględnia okoliczność, że dane do weryfikacji podpisu elektronicznego pozwalają, oprócz identyfikacji podpisującego, zweryfikować inne istotne cechy podpisu. Nowa definicja „urządzenia do składania podpisu elektronicznego” (art. 2 pkt 9) wprowadza zgodnie z analogiczną definicją zawartą w dyrektywie 1999/93/WE łącznik „lub” pomiędzy komponentem programistycznym i sprzętowym. Zniesiona zostaje zbędna definicja „bezpiecznego urządzenia służącego do weryfikacji podpisu elektronicznego”. Dyrektywa 1999/93/WE nie posługuje się pojęciem „bezpiecznych urządzeń do weryfikacji podpisu elektronicznego”, odnosząc sformułowanie „bezpieczne urządzenia” jedynie do urządzeń generujących podpisy. Takie podejście jest zamierzone i wynika z technologii procesów generowania i weryfikacji podpisu elektronicznego. Definicja zawarta w art. 2 pkt 11 nadaje pojęciu „urządzenie do weryfikacji podpisu” brzmienie zgodne z dyrektywą 1999/93/WE.

Względem uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym rozszerzone zostało pojęcie „podpisującego” (art. 2 pkt 12 ustawy), które obecnie obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i inne podmioty, w tym także podmioty świadczące usługi certyfikacyjne. Rozwiązanie to pozostaje w pełni zgodne z definicją zawartą w dyrektywie 1999/93/WE. Wprowadzenie nowego narzędzia w postaci podpisu zaawansowanego (art. 2 pkt 2 ustawy) usprawni obrót gospodarczy oraz pracę administracji publicznej. Dotychczas jedynym prawnie uregulowanym rodzajem podpisu zaawansowanego w naszym kraju był bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy certyfikatu kwalifikowanego. Korzystanie z tej usługi jest najbezpieczniejszym, ale zarazem najdroższym rozwiązaniem ze względu na konieczność korzystania z bezpiecznych urządzeń do składania podpisu elektronicznego. Cena zestawów do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego spadła wprawdzie znacząco, ale jest ona nadal wysoka dla użytkownika załatwiającego drogą elektroniczną niewielką ilość spraw. Prowadzone prace wspólnotowe wskazują, że w części państw członkowskich istotne znaczenie zyskuje zaawansowany podpis elektroniczny weryfikowany certyfikatem kwalifikowanym. Podpis ten jest zgodny z dyrektywą

1999/93/WE i powinien być również stosowany w krajowym porządku prawnym. Podkreślić należy, że ze względu na konieczność zapewnienia swobody przepływu usług certyfikacyjnych we wspólnocie podpisy tego rodzaju coraz częściej występować będą w obrocie prawnym m.in. z uwagi na możliwy udział cudzoziemców w procedurach administracyjnych. Złożenie przez osobę fizyczną danych w postaci elektronicznej opatrzonych zaawansowanym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy certyfikatu kwalifikowanego, skierowanych do podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wywoływać będzie skutek prawny dokumentu z podpisem własnoręcznym (art. 5 ust. 6).

Nowe definicje „podpisującego”, „podpisu elektronicznego” oraz „podpisu zaawansowanego” usuwają istniejące w obowiązującej ustawie zawężenia względem definicji zawartych w art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy 1999/93/WE. Analogiczne zmiany w styczniu 2008 r. wprowadziła Republika Austrii, której ustawa o podpisie elektronicznym przewidywała uprzednio jedynie tzw. „zwykły” podpis elektroniczny oraz bezpieczny podpis elektroniczny składany z wyłączeniem osób prawnych. W obecnej ustawie utrzymane zostały podstawowe rodzaje usług certyfikacyjnych przewidzianych obowiązującymi przepisami. W nowej ustawie o podpisach elektronicznych odchodzi się od pojęcia „bezpieczny podpis elektroniczny” na rzecz pojęcia „podpis kwalifikowany”, które stanowi jego odpowiednik w nomenklaturze wspólnotowej. Wprowadzana zmiana dotyczy wyłącznie nazewnictwa i nie oznacza utraty ważności dotychczas wydanych certyfikatów kwalifikowanych do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego.

W art. 2 pkt. 1 ustawy dokonana została, zgodnie z brzmieniem dyrektywy 1999/93/WE, zmiana w definicji tzw. podpisu zwykłego, która w miejsce dotychczas stosowanego pojęcia „identyfikacji” odwołuje się obecnie do terminu „metody uwierzytelnienia”. Ustawa, podobnie jak dyrektywa 1999/93/WE, nie definiuje pojęcia uwierzytelnienia, gdyż punktem odniesienia w tym zakresie są dokumenty standaryzacyjne oraz bieżący stan wiedzy informatycznej. Dążenie do ścisłego zdefiniowania wszystkich pojęć mogłoby prowadzić do usztywnienia przepisów i zmuszać w przyszłości do wielokrotnych zmian przepisów ustawowych. W świetle wiedzy informatycznej jedną z metod uwierzytelnienia jest podpis cyfrowy (ang. „digital signature”), oparty na

asymetrycznej technice kryptograficznej (para kluczy kryptograficznych: publiczny i prywatny). Dzięki matematycznej zależności między kluczami kryptograficznymi, weryfikacja podpisu cyfrowego umożliwia uwierzytelnienie, czyli potwierdzenie, że podpisujący jest tym, za kogo się podaje. Przełożeniem koncepcji podpisu cyfrowego opartego o zaufaną stronę trzecią na prawną terminologię dyrektywy 1999/93/WE jest pojęcie zaawansowanego podpisu elektronicznego. Ten rodzaj podpisu elektronicznego stał się podstawą do zdefiniowania w ustawie „podpisu kwalifikowanego”.

W ustawie (art. 2 pkt 4) mowa jest o podpisie kwalifikowanym, który w dyrektywie 1999/93/WE (art. 5 ust. 1) nie otrzymał własnej nazwy, a który w nomenklaturze wspólnotowej jest powszechnie określany jako „kwalifikowany podpis elektroniczny”. Chodzi o zaawansowany podpis elektroniczny oparty na kwalifikowanym certyfikacie i złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do składania e-podpisu. Mimo iż dyrektywa 1999/93/WE nie stanowi, że podpis elektroniczny musi dotyczyć osoby fizycznej, składającym kwalifikowany podpis elektroniczny może być tylko osoba fizyczna, ponieważ podpis taki uważany jest za równoważny z podpisem odręcznym.

Wydawanie kwalifikowanych certyfikatów jest działalnością regulowaną europejskimi dokumentami standaryzacyjnymi. Podmioty kwalifikowane, jako zaufana strona trzecia, wnoszą ważną wartość dodaną w zakresie zaufania w obrocie elektronicznym i odgrywają kluczową rolę na rynku usług certyfikacyjnych. W chwili obecnej w Europie działa ok. 90 podmiotów kwalifikowanych lub akredytowanych, które mogą wydawać certyfikaty kwalifikowane. Podpis kwalifikowany stosuje obecnie zdecydowana większość państw członkowskich, gdyż zastosowanie bezpiecznego urządzenia znacząco podnosi wiarygodność i bezpieczeństwo procesu składania podpisu elektronicznego oraz ochrony tzw. klucza prywatnego.

Wprowadzenie definicji pieczęci elektronicznej (ang. „data stamping” – dosł. stemplowanie danych) ma na celu zapewnienie nowego narzędzia opartego o technologię zbliżoną do wykorzystywanej przy podpisie elektronicznym. Przyjęcie, że pieczęć elektroniczna nie jest podpisem elektronicznym, pozwoli m.in. na pełną automatyzację jego stosowania. Narzędzie to jest przeznaczone do podniesienia wiarygodności i integralności przesyłanych wiadomości. Pieczęć elektroniczna może być generowana przez systemy

informatyczne bez udziału człowieka. W praktyce zastosowanie pieczęci może dotyczyć takich czynności, jak m.in. potwierdzenie faktu wpłynięcia dokumentów elektronicznych, potwierdzenie przyjęcia zamówienia itp. Pieczęć elektroniczna stanowi rozwiązanie oczekiwane zarówno przez przedsiębiorców z uwagi na możliwe zastosowanie dla faktur elektronicznych, jak i administracji publicznej, gdzie może odegrać istotną rolę przy elektronicznych wypisach z ewidencji i rejestrów. Pod względem technologicznym, w tym w odniesieniu do stosowanych algorytmów kryptograficznych, pieczęć elektroniczna nie musi się istotnie różnić od podpisu elektronicznego. Ze względu na początkowy etap rozwoju tego narzędzia ustawa nie przesądza o rodzaju certyfikatów, które mogą być stosowane do weryfikacji pieczęci. Dla przykładu w rozwiązaniu czeskim przyjęto, że do weryfikacji pieczęci służy osobna kategoria certyfikatów systemowych, które różnią się nieznacznie swoim profilem od certyfikatów kwalifikowanych. Niemniej technologicznie możliwe jest również tworzenie pieczęci elektronicznej bez jakichkolwiek certyfikatów, co przemawia za zapewnieniem swobody w tym zakresie. Potrzeby praktyki obrotu gospodarczego i administracyjnego pozwolą w przyszłości wypełnić pieczęć elektroniczną głębszą treścią, gdy na rynku pojawią się propozycje nowych narzędzi i aplikacji służących do jej składania. W ślad za rozwojem technologii oraz rynku zastosowania dla pieczęci regulowane będą innymi przepisami.

Przyjęte w ustawie definicje podpisującego oraz pieczęci elektronicznej umożliwią rezygnację z definicji „poświadczenie elektroniczne” i „zaświadczenie elektroniczne”, a także pozwolą zapewnić ciągłość funkcjonowania istniejącej obecnie krajowej infrastruktury klucza publicznego. Nowa definicja „certyfikatu” konsumuje dotychczasowe pojęcia zaświadczeń i poświadczeń certyfikacyjnych. Pojęcie certyfikatu w świetle europejskich dokumentów standaryzacyjnych obejmuje zarówno certyfikat wydawany podpisującym, jak i zaświadczenie certyfikacyjne. W sensie wymogów technicznych oba pojęcia są tożsame. Pojęcia „zaświadczenia certyfikacyjnego” i „poświadczenia elektronicznego” nie występują w dyrektywie 1999/93/WE i zamieszczenie ich w ustawie jest nadmiarowe. Wydawane przez Europejski Komitet Standaryzacyjny CEN normy CWA także w odniesieniu do urzędów certyfikujących posługują się pojęciem „certificate CA”, czyli po prostu certyfikatu urzędu certyfikującego. Nie oznacza to zniesienia istniejących zaświadczeń i poświadczeń certyfikacyjnych, ale ich zastąpienie pojęciem certyfikatu. Podkreślić należy, że ustawa utrzymuje istniejącą architekturę krajowej infrastruktury klucza publicznego opartą o krajowy

urząd certyfikujący. Wiarygodność podmiotów świadczących kwalifikowane usługi certyfikacyjne będzie nadal ugruntowana na certyfikacie wydanym przez właściwy organ państwa. Dotychczasowe „zaświadczenie elektroniczne” będzie w świetle nowej nomenklatury certyfikatem ministra właściwego ds. gospodarki.

Nowe uregulowanie dotyczące uznawania certyfikatów z zagranicy (art. 3 i art. 4 ustawy) precyzuje warunki, jakie muszą zostać spełnione dla zrównania pod względem prawnym certyfikatów kwalifikowanych wydawanych przez podmiot zagraniczny z kwalifikowanymi certyfikatami wydawanymi przez krajowe centra certyfikacji. W art. 3 i 4 sformułowano zasadę równoważności certyfikatów tego rodzaju wyłącznie w odniesieniu do certyfikatów kwalifikowanych. Jest to zgodne z dyrektywą 1999/93/WE, która nie wymaga uznawania certyfikatów zwykłych. Wprowadzenie wymogu uznawania certyfikatów zwykłych wyprzedzałoby znacząco obecny stan techniczny w zakresie walidacji e-podpisów we Wspólnocie. Nie bez znaczenia są prowadzone aktualnie przez Komisję Europejską działania dotyczące transgranicznej uznawalności podpisów elektronicznych (por. Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów z dnia 28 listopada 2008 „Plan działania dotyczący e-podpisów i e-identyfikacji, mający na celu ułatwienie świadczenia transgranicznych usług publicznych na jednolitym rynku” (COM (2008) 798)). W 2009 r. zostały podjęte działania dotyczące walidacji podpisów kwalifikowanych oraz podpisów zaawansowanych weryfikowanych certyfikatem kwalifikowanym. Podkreślić należy, że w pierwszym okresie prace nad przyjazną dla użytkowników walidacją podpisów z innych krajów dotyczyć będą wyłącznie certyfikatów kwalifikowanych. W art. 3 i 4 ustawy odróżnia się obowiązek uznawania certyfikatów z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego wynikający z dyrektywy 1999/93/WE od uznawania certyfikatów z tzw. krajów trzecich. Uszczegółowione zostały skutki udzielenia gwarancji za certyfikat zagraniczny. Wprowadzenie bardziej precyzyjnych uregulowań w zakresie uznawania certyfikatów zagranicznych sprzyjać będzie rozwojowi konkurencji na krajowym rynku usług certyfikacyjnych, gdyż możliwe będzie wykorzystywanie przez obywateli certyfikatów kwalifikowanych wydanych w innych państwach europejskich. Podkreślić należy, że wzajemne uznawanie e-podpisu pozostaje w znacznej mierze problemem technicznym, a nie prawnym, ze względu na brak w większości państw członkowskich platform walidacji obejmujących wszystkie podmioty kwalifikowane w danym kraju. Zapewnienie wspólnej

Europejskiej przestrzeni zaufania nie jest możliwe bez rozwoju krajowych usług walidacji e-podpisu oraz ich integracji na poziomie wspólnotowym. W naszym kraju prowadzone są obecnie prace związane z zapewnieniem mechanizmów walidacji podpisów elektronicznych z wszystkich krajowych centrów certyfikacji za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Publicznych ePUAP.

Kwalifikowana i zwykła usługa znakowania czasem oparta została o pojęcie czasu urzędowego i pozwala na jego wystawianie nie tylko podmiotom kwalifikowanym (art. 7 i 19 ustawy). Zwykła usługa znakowania czasem może być świadczona w oparciu o wybrane przez sam podmiot wiarygodne wzorce czasu. Kwalifikowana usługa znakowania czasem będzie świadczona w oparciu o wzorce czasu urzędowego. Wyłącznie kwalifikowana postać znakowania czasem wywoływać będzie jak dotychczas skutki daty pewnej w rozumieniu kodeksu cywilnego. Znakowanie czasem nie jest rozwiązaniem ujednoczonym we Wspólnocie i każde z państw we własnym zakresie decyduje o tym, jakie usługi uznaje za kwalifikowane w zakresie znakowania czasem. W Polsce przyjęto rozwiązanie polegające na powiązaniu z czasem urzędowym i czasem UTC(PL) przy zachowaniu wymogów synchronizacji do tych czasów z określoną dokładnością. Wymagane dokładności synchronizacji oraz pozostałe warunki techniczne związane z zapewnieniem wiarygodności czasu stosowanego w tych usługach będą określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy. W przypadku kwalifikowanego znakowania czasem utrzymany zostaje wymóg dokładności synchronizacji do jednej sekundy, przy czym wprowadzony zostaje obowiązek weryfikacji technicznej spełnienia tego wymogu.

Techniczna różnica między kwalifikowanym a niekwalifikowanym znakowaniem czasem polega na różnym obowiązku częstości weryfikacji wymaganej dokładności synchronizacji (art. 19 ustawy). Zakłada się wykorzystanie w tym celu wymiany pakietu NTP między serwerami czasu z zastosowaniem mechanizmów autoryzacji i autentyfikacji. Przewidywany graniczny okres kilku dni między kolejnymi weryfikacjami dokładności synchronizacji w kwalifikowanym znakowaniu czasem, przy zastosowaniu odpowiednich pomocniczych wzorców czasu, zapewni w pełni dostępność tej usługi bez konieczności częstej weryfikacji wymaganej dokładności synchronizacji. Nie będzie to zatem stanowiło utrudnienia dla świadczenia usług znakowania czasem, natomiast zdecydowanie zwiększy zaufanie do tych usług przez odejście od samodeklaracji w zakresie dokładności czasu

stosowanego przez podmioty przy realizacji tych usług. Czas urzędowy jest jednoznacznie powiązany z czasem UTC(PL) – główną polską fizyczną realizacją międzynarodowego czasu UTC. Utrzymywanie dokładności synchronizacji czasu UTC(PL) z czasem UTC poniżej jednej dziesięciomilionowej części sekundy (poniżej 100 ns) w zupełności pozwala na wykorzystanie czasu urzędowego i czasu UTC (PL) do zagwarantowania rzetelności i wiarygodności czasu stosowanego w podpisie elektronicznym.

Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy umowa o wydanie certyfikatu kwalifikowanego powinna być zawarta w formie pisemnej lub formie elektronicznej. Jest to forma zastrzeżona dla celów dowodowych i brak jej dochowania wykluczy możliwość przeprowadzenia dowodu przy udziale świadków. Brak dochowania formy nie wpływa jednak na ważność certyfikatu, jeżeli przy jego wydawaniu spełnione zostały wymagania określone w art. 22 ust. 2 oraz uzyskano zgodę, o której mowa w art. 11 ust. 3.

Art. 24 ustawy wprowadza nowe uregulowania dotyczące certyfikatów atrybutów. W dotychczasowej praktyce usług certyfikacyjnych pola rozszerzeń certyfikatu kwalifikowanego mają dostarczać dodatkowych informacji na temat funkcji i uprawnień właściciela certyfikatu. Rozwiązanie to okazuje się drogie: podmiot kwalifikowany odpowiada za dane umieszczone w certyfikacie, wobec czego musi wdrożyć procedury sprawdzania dokumentów oraz danych, na podstawie których dokonuje wpisów. Czynności te są obciążone ryzykiem, które pośrednio podnosi koszty działalności certyfikacyjnej. Osoba, która wystąpiła o certyfikat elektroniczny, określając w nim dokładnie cechy i uprawnienia, nie ma możliwości nieodpłatnej wymiany certyfikatu, gdy utracą aktualność zawarte w nim informacje. Należy stwierdzić, że znacznie tańszym rozwiązaniem jest posługiwanie się w obrocie certyfikatami atrybutów. Ten sui generis certyfikat stanowi, że określona osoba (identyfikowana jako posiadacz pewnego klucza prywatnego) posiada określone uprawnienia. Certyfikaty atrybutów nie są technologicznie tożsame z certyfikatami podpisu elektronicznego, gdyż zawarte w nich dane nie służą do weryfikacji e-podpisu. Certyfikaty atrybutów mogą być wydawane przez osoby uprawnione do nadawania uprawnień lub przez stronę trzecią, jaką są podmioty świadczące usługi certyfikacyjne. W sytuacji takiej uproszczeniu ulegają dokonywane czynności (np. izba adwokacka wydaje adwokatowi certyfikat atrybutu, zamiast wydawać mu zaświadczenie, na mocy którego adwokat uzyskuje odpowiedni wpis w certyfikacie kwalifikowanym), zmniejsza się liczba certyfikatów

kwifikowanych (ta sama osoba może być obecnie zmuszona do wyrabiania wielu certyfikatów ze względu na różne role, w jakich występuje), upraszcza się także kwestie odpowiedzialności za dane umieszczane w certyfikacie. Nie ma przeszkód, aby w przyszłości technologia certyfikatów atrybutów znalazła zastosowanie w różnego rodzaju ewidencjach lub rejestrach. Tworząc repozytorium certyfikatów atrybutów można zapewnić funkcjonowanie swego rodzaju bazy danych o uprawnieniach lub udzielonych pełnomocnictwach. Certyfikaty atrybutów będzie można wydawać zarówno do certyfikatów zwykłych, jak i certyfikatów kwalifikowanych.

W art. 26 ust. 4 znajduje się odesłanie do przepisów odrębnych w zakresie badania zgodności urządzeń i procesów, o których mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu. Analogiczne uregulowanie przewidziane było w art. 18 ust. 4 dotychczas obowiązującej ustawy o podpisie elektronicznym. Należy przyjąć, że chodzi tutaj przede wszystkim o ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. Nr 166, poz. 1360, z późn. zm.) oraz dwie decyzje Komisji Europejskiej:

- decyzję Komisji Europejskiej z 14 lipca 2003 w sprawie publikacji ogólnie uznanych standardów dla produktów podpisu elektronicznego zgodnie z dyrektywą 1999/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisu elektronicznego (2003/511/WE),
- decyzję Komisji z 6 listopada 2000 r. w sprawie minimalnych kryteriów, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę przez Państwa Członkowskie przy wyznaczaniu organów zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy 1999/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisu elektronicznego (2000/709/WE).

W art. 31 ust. 3 pkt 3 wprowadza się obowiązek złożenia przez podmiot ubiegający się o wpis w rejestrze podmiotów kwalifikowanych oświadczeń o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych oraz o braku zaległości podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne. Art. 31 ust. 3 pkt 8 nakłada również na te podmioty wymóg złożenia oświadczenia o zawarciu umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone odbiorcom usług certyfikacyjnych, na okres nie krótszy niż rok od dnia złożenia wniosku o wpis do rejestru. Wymienione przepisy służą wykazaniu spełnienia zawartego w załączniku II do dyrektywy 1999/93/WE wymogu, aby podmiot świadczący usługi certyfikacyjne wystawiający certyfikaty kwalifikowane dysponował wystarczającymi środkami

finansowymi, aby działać zgodnie z wymaganiami dyrektywy, w szczególności aby ponosić ryzyko odpowiedzialności za szkody, na przykład przez wykupienie odpowiedniego ubezpieczenia.

W rozdziałach 6 i 7 ustawa znacząco liberalizuje nadzór nad świadczeniem usług certyfikacyjnych oraz upraszcza procedurę wpisu do rejestru. Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 1999/93/WE ustawa reguluje zasady nadzoru nad podmiotami świadczącymi usługi certyfikacyjne wydającymi certyfikaty kwalifikowane. Zniesiony zostaje natomiast nadzór nad podmiotami świadczącymi usługi niekwalifikowane. Podkreślić należy, że nie wszystkie kraje Unii Europejskiej przewidują nadzór nad podmiotami świadczącymi zwykłe usługi certyfikacyjne (Austria, Finlandia, Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania, Węgry, Słowenia). W większości krajów nadzór sprawowany jest wyłącznie nad podmiotami kwalifikowanymi (Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Malta). Szczegółowy nadzór nad zwykłymi podmiotami certyfikującymi nie był dotychczas możliwy ze względu na brak obowiązku notyfikacji tego rodzaju działalności ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. W odniesieniu do nowych podmiotów ubiegających się o wpis do rejestru podmiotów kwalifikowanych prowadzonego przez ministra właściwego do spraw gospodarki zniesiona zostaje opłata za wpis do rejestru oraz kontrola wstępna.

Ustawa daje organowi nadzoru nowe narzędzie w postaci uprawnienia do żądania m.in. informacji związanych z prowadzoną działalnością certyfikacyjną (art. 39). Dotychczas wiele informacji związanych z działalnością podmiotów kwalifikowanych udostępnianych było na zasadzie dobrowolności. W sposób bardziej precyzyjny niż dotychczas określono obowiązek archiwizacji danych w związku ze świadczeniem usług certyfikacyjnych oraz ograniczono okres przechowywania tych danych do 10 lat. Jest to ważny krok w kierunku ograniczenia kosztów funkcjonowania podmiotów świadczących kwalifikowane usługi certyfikacyjne. W przepisach dotyczących przypadków, w jakich nastąpić może wykreślenie wpisu z rejestru podmiotów kwalifikowanych (art. 36 ust. 1 i 2) zawarto rozróżnienie podstaw wykreślenia wpisu między przypadkiem otwarcia likwidacji i ogłoszenia upadłości. Różnica wynika z faktu, że likwidacja może następować w szczególności z przyczyn organizacyjnych. Likwidowany podmiot może posiadać środki i kontynuować prowadzenie działalności. Podmiot znajdujący się w stanie upadłości nie będzie posiadał środków na kontynuowanie działalności. Konsekwencją uprawnień nadzorczych ministra właściwego do spraw gospodarki jest nowa instytucja wykreślenia wpisu z rejestru w związku z takim złożeniem

podpisu zaawansowanego przy użyciu certyfikatu wydanego przez ministra, które rażąco narusza przepisy ustawowe. Należy oczekiwać, że rozwiązanie takie stosowane będzie wyłącznie w ostateczności z uwagi na jego dotkliwe skutki dla odbiorców usług certyfikacyjnych.

Przepisy ustawy wprowadzają możliwość świadczenia innych niż przewidziane w ustawie usług certyfikacyjnych, otwierając – stosownie do rozwoju technologii i rynku – drogę do wprowadzania na rynek innowacji, bez konieczności oczekiwania na uprzednią regulację prawną. Dopuszczenie usług nienazwanych stanowi przesłankę zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności podmiotów, które funkcjonują pod polską jurysdykcją. Praktyka ostatnich lat wskazuje, że tzw. usługi nienazwane z ustawy o podpisie elektronicznym posłużyły do wprowadzenia potrzebnych rynkowi usług. Niektóre z dotychczasowych usług nienazwanych zostały uwzględnione w nowej ustawie jako usługi nazwane (certyfikaty atrybutów, potwierdzenie ważności certyfikatów). Punkt 9 preambuły do implementowanej dyrektywy 1999/93/WE jednoznacznie dopuszcza otwarty katalog usług certyfikacyjnych, umożliwiając tym samym ich dynamiczny rozwój.

W odniesieniu do podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne ustawa wprowadza możliwość stosowania bezzwłocznej i nieodpłatnej usługi informacji o statusie certyfikatu (art. 29 ust. 1). Dotychczasowa weryfikacja realizowana była przy użyciu publikowanych w określonych odstępach czasu list unieważnionych certyfikatów (tzw. listy CRL). Nowa ustawa dopuszcza, w zgodzie z obecnym stanem rozwoju technologii oraz standardów wspólnotowych, wykorzystanie potwierdzeń ważności w czasie rzeczywistym realizowanych poprzez usługę OCSP (ang. Online Certificate Status Protocol). Usługa ta, w zgodzie ze standardami technicznymi, może występować zamiast lub równolegle z publikowaniem list CRL. Wydany przez Europejski Komitet Standaryzacyjny CEN dokument CWA 14167-1 Security Requirements for Trustworthy Systems Managing Certificates for Electronic Signatures w pkt. 5.2.6 („Certificate Revocation Status Service”) wprowadza wymaganie, aby podmiot świadczący usługi certyfikacyjne wykonywał usługę unieważniania/zawieszania certyfikatu oraz informował o statusie certyfikatu poprzez jedną z dwóch metod:

- „Periodical Messaging”, czyli publikacja okresowa listy CRL/ARL (tzw. off-line) lub
- „Real-time Messaging”, czyli usługa OCSP (On-line Certificate Status Protocol).

W świetle powyższego art. 29 nie pozwala na stosowanie rozwiązań innych niż standaryzowane rozwiązania CRL lub OCSP (X.509 i RFC 2560). Wprowadzenie możliwości

innego sposobu weryfikacji byłoby niewskazane w kontekście interoperacyjności aplikacji weryfikujących.

Projekt ustawy o podpisach elektronicznych został oparty na założeniu utrzymania krajowego urzędu certyfikacyjnego (czyli tzw. roota centralnego). Obowiązek posiadania roota nie wynika bezpośrednio z dyrektywy 1999/93/WE. Model krajowej infrastruktury klucza publicznego z centralnym rootem upraszcza rozpoznawanie zaufanych certyfikatów za granicą przez wskazanie tylko tego roota. Oprócz rejestru wprowadzona zostanie lista podmiotów kwalifikowanych (art. 34 ustawy), która będzie realizowana przy zastosowaniu standardu ETSI TS 102 231 (Trusted Services List). W tym zakresie nie zachodzi potrzeba zawarcia w ustawie upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, gdyż listy TSL regulowane są szczegółowo decyzją Komisji z dnia 16 października 2009 r. ustanawiającą środki ułatwiające korzystanie z procedur realizowanych drogą elektroniczną poprzez „pojedyncze punkty kontaktowe” zgodnie z dyrektywą 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą usług na rynku wewnętrznym. Decyzja zapewnienia jednolite wymagania w zakresie sposobu publikacji i ochrony listy podmiotów kwalifikowanych lub akredytowanych w poszczególnych państwach. Listy TSL stanowiąc będą pomocnicze źródło informacji o statusie podmiotów wydających certyfikaty kwalifikowane w danym państwie.

Zawarta w art. 57 i przygotowana we współpracy z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego zmiana ustawy – Kodeks cywilny wprowadza modyfikację w zakresie elektronicznej formy oświadczenia woli. Przez wiele lat swojego obowiązywania, artykuł 78 § 2 K.c. w dotychczasowym brzmieniu, w praktyce nie miał większego znaczenia. Rynek bezpiecznego podpisu elektronicznego nie rozwinął się w takim stopniu, aby jego wykorzystanie stało się standardem zawierania umów w postaci elektronicznej. W praktyce obrotu gospodarczego umowy zawierane są częstokroć z wykorzystaniem innych form uwierzytelnienia, opartych np. o odpowiednie loginy i hasła, w odpowiedni sposób zabezpieczające składane oświadczenia woli, z równoczesną możliwością identyfikacji stron.

Nowy art. 78<sup>1</sup> wyróżnia formę elektroniczną, jako odrębną formę czynności prawnej. Umieszczenie definicji formy elektronicznej w odrębnym przepisie jednoznacznie przesądza o tym, że stanowi ona odrębny, choć równoważny w stosunku do formy pisemnej, typ formy szczególnej. Określona w § 1 tego przepisu konstrukcja formy elektronicznej różni się pod względem sposobu jej zdefiniowania w stosunku do aktualnego ujęcia z art. 78 § 2 K.c.

Uznanie autonomiczności formy elektronicznej rozstrzyga wątpliwości co do możliwości zastrzeżenia formy pisemnej, z wyłączeniem dopuszczalności spełnienia tego wymogu przy użyciu formy elektronicznej i na odwrót. Nowy § 2 określa wyraźnie względny charakter zasady równoważności pomiędzy formą pisemną i elektroniczną, która może zostać wyłączona na podstawie ustawy lub czynności prawnej. Wyodrębnienie formy elektronicznej usuwa także spór wokół możliwości posłużenia się tą formą przez osoby, które mogą czytać, lecz nie mogą pisać, co ma dodatkowe znaczenie wobec rezygnacji z uregulowania w nowym Kodeksie cywilnym zastępczych postaci podpisu.

Konsekwentnie realizowany postulat neutralności technicznej przy kodeksowym precyzowaniu przesłanek dochowania formy szczególnej doprowadził do wyeliminowania z opisu formy elektronicznej takich określeń jak: „bezpieczny podpis elektroniczny” czy „weryfikacja przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu”. Dla zachowania formy elektronicznej istotne jest natomiast:

- złożenie oświadczenia woli w postaci danych elektronicznych,
- dołączenie do nich lub logiczne z nimi powiązanie podpisu elektronicznego umożliwiającego identyfikację osoby dokonującej czynności prawnej,
- zapewnienie integralności złożonego oświadczenia.

Podkreślić należy, że art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/93/WE nie stanowi przeszkody, aby w prawie cywilnym powiązać formę elektroniczną, jako formę szczególną, z zaawansowanym podpisem elektronicznym. Proponowana zmiana nie ogranicza możliwości zastrzeżenia w przepisach lub w umowie ostrzejszego wymogu podpisu kwalifikowanego zrównanego w skutkach z podpisem własnoręcznym. Proponowana zmiana zrównuje formę pisemną z elektroniczną opartą wyłącznie o zaawansowany podpis elektroniczny bez użycia kwalifikowanego certyfikatu. Nie oznacza to jednak niedopuszczalności posługiwania się certyfikatem, w tym zagranicznym certyfikatem, czy też certyfikatem kwalifikowanym. Podmioty zamierzające dokonać czynności prawnej w formie elektronicznej równoważnej formie pisemnej za granicą będą musiały wypełnić wymogi państwa, według prawa którego dokonują tej czynności. W takim przypadku użycie podpisu zaawansowanego może nie zawsze być wystarczające. Proponowana zmiana wychodzi naprzeciw praktyce i postulowanym zmianom w doktrynie. Jej celem jest dopasowanie przepisów prawa do praktyki cywilnoprawnego obrotu w internecie.

Nowelizacja ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wynika z konieczności dostosowania przepisów postępowania administracyjnego do stosowania wezwań, decyzji, postanowień oraz zawiadomień przy wykorzystaniu podpisów kwalifikowanych. Przepisy uwzględniają stan prawny wprowadzony ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230). Przyjęcie podpisu kwalifikowanego jako zasady w relacjach urzędów z petentami służy zapewnieniu wysokiego poziomu zaufania obywateli do urzędów. Projekt wprowadza nieznaczne korekty redakcyjne, zastępując w art. 124 § 1 oraz art. 238 § 1 łączniki zdaniotwórcze „lub” przez łącznik „albo” oraz zmieniając szyk zdania w art. 217 § 4. Zmiany w ustawie z dn. 17 lutego 2005 o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne służą dostosowaniu przepisów tejże ustawy do zgodności z ustawą o podpisach elektronicznych. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w art. 20a odwołuje się do zasad przewidzianych w ustawie z dnia 18 września 2001 r., co wymaga zmiany przez odesłanie do zasad przewidzianych w ustawie nowej.

Zmiany w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690) oraz zastosowanie rocznego okresu przejściowego umożliwią m.in. dostosowanie systemu informatycznego ZUS do dopuszczonego w art. 29 in fine nowego mechanizmu weryfikacji podpisu elektronicznego w czasie rzeczywistym. Uregulowania zakładają uwierzytelnienie podpisem kwalifikowanym podmiotu przekazującego dokumenty elektroniczne jako płatnika składek i udostępnienie płatnikowi przeznaczonych dla niego informacji zawierających dane osobowe ubezpieczonych i innych informacji o ograniczonym dostępie. ZUS zakłada również użycie w przyszłości innych rozwiązań w zakresie uwierzytelnienia oraz zapewnienia integralności i niezaprzeczalności przekazywanych dokumentów elektronicznych, co uwzględnione zostanie w innych ustawach i rozporządzeniach. Przepisy przejściowe przyznają Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, uzasadniony długim cyklem implementacji oraz testów, roczny okres przejściowy na dostosowanie systemu informatycznego do zmian wprowadzanych ustawą oraz wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi. W projekcie ustawy o podpisach elektronicznych założono płynne zmiany w zakresie krajowej infrastruktury klucza publicznego. Niemniej w zakresie walidacji certyfikatów kwalifikowanych, gdzie

równolegle lub zamiast dotychczas stosowanych przez podmioty kwalifikowane list unieważnionych certyfikatów świadczone będą usługi OCSP, konieczne jest dostosowanie systemów informatycznych. Wprowadzenie zmian do systemów ZUS będzie niezbędne również z uwagi na konieczność obsługi kwalifikowanych certyfikatów z zagranicy.

Intencją zmiany wprowadzanej w art. 66 ustawy jest zapewnienie, aby w przypadku gdy płatnik składek upoważni do przekazywania dokumentów ubezpieczeniowych inny podmiot (np. biuro rachunkowe), dokumenty te w każdym przypadku byłyby przekazywane do ZUS w wersji elektronicznej. Dopisanie do ust. 1 podmiotów upoważnionych przez płatnika składek będzie rodziło wątpliwości, czy do podmiotów tych nie powinno stosować się ust. 2, zwalniającego z obowiązku przekazywania dokumentów w wersji elektronicznej w odniesieniu do płatników rozliczających składki za nie więcej niż 5 osób. W ust. 2 wprawdzie mówi się tylko o płatnikach składek, ale podmioty upoważnione (co wynika z istoty upoważnienia) działają w imieniu i na rzecz płatnika składek. Może być uznane, że przepis ust. 2 dotyczy także podmiotów upoważnionych. Stąd też potrzeba dodania ust. 2b w art. 47a tej ustawy, wyłączającego stosowanie ust. 2 w przypadku przekazywania dokumentów ubezpieczeniowych przez podmioty upoważnione przez płatnika.

W zakresie zmian tej ustawy odnoszących się do użycia podpisów kwalifikowanych w procesie przekazywania dokumentów elektronicznych do ZUS przyjmuje się (zgodnie z art. 47a zmienianej ustawy), że płatnicy składek są obowiązani przekazywać wyspecyfikowane dokumenty w formie dokumentu elektronicznego. Przekazywane dokumenty podpisuje podpisem kwalifikowanym (albo bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego certyfikatu) osoba fizyczna odpowiedzialna za ich przekazanie – płatnik składek, gdy jest taką osobą, albo w imieniu płatnika zatrudniony pracownik albo podmiot upoważniony przez płatnika składek do przekazywania wyspecyfikowanych dokumentów, gdy jest osobą fizyczną, albo działająca w imieniu tego podmiotu osoba fizyczna. W przypadku przekazywania dokumentów do ZUS nie są weryfikowane rodzaj i forma upoważnienia oraz związana z nim relacja odpowiedzialności osoby przekazującej dokumenty. Ważna jest możliwość jednoznacznej identyfikacji podpisującego i niezaprzeczalność złożenia podpisu, co w szczególnych sytuacjach pozwala wdrożyć odpowiednie postępowanie.

Proponowana zmiana ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.) ułatwi przesyłanie informacji pomiędzy systemami informatycznymi urzędów skarbowych i urzędów gmin w zakresie pozyskiwania zaświadczeń o dochodach dla osób – wnioskodawców ubiegających się o świadczenia rodzinne. Zapis pozwoli na rezygnację z obecnego systemu dostarczania zaświadczenia o dochodzie z urzędu skarbowego wraz z wnioskiem o świadczenia rodzinne. Wnioskodawca będzie składał wniosek o świadczenia rodzinne w gminie, natomiast gmina pozyska od urzędu skarbowego informację o dochodzie osoby, na zasadzie wymiany informacji pomiędzy systemami.

Podobny charakter ma proponowana zmiana ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 192, poz. 1378, z późn. zm.). Zmiana ta ułatwi przesyłanie informacji pomiędzy systemami informatycznymi urzędów skarbowych i urzędów gmin w zakresie pozyskiwania zaświadczeń o dochodach dla osób – wnioskodawców ubiegających się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Zapis pozwoli na rezygnację z obecnego systemu dostarczania zaświadczenia o dochodzie z urzędu skarbowego wraz z wnioskiem o świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Wnioskodawca będzie składał wniosek o świadczenia z funduszu alimentacyjnego w gminie, natomiast gmina pozyska od urzędu skarbowego informację o dochodzie osoby, na zasadzie wymiany informacji pomiędzy systemami.

Proponowane zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.) ułatwią przesyłanie informacji pomiędzy systemami informatycznymi publicznych służb zatrudnienia oraz podmiotów realizujących zadania publiczne poprzez uwierzytelnienie przekazywanych informacji oraz zagwarantowanie ich integralności. W dotychczas obowiązującym brzmieniu przepisów nie była wskazana forma udostępniania danych, zatem w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2004 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne właściwy minister mógł je udostępniać w różnej formie. Zaproponowane brzmienie oznacza, że dane z rejestru centralnego będą w szczególności udostępniane w postaci danych elektronicznych opatrzonej pieczęcią elektroniczną.

Zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa mają charakter dostosowawczy do nowych rozwiązań przewidzianych w ustawie o podpisach elektronicznych. Polegają one na uwzględnieniu zastąpienia nową ustawą dotychczasowej ustawy o podpisie elektronicznym oraz rozszerzenia katalogu dostępnych rodzajów podpisu elektronicznego. W art. 3b § 3 pkt 2 wprowadzono odesłanie do rodzajów podpisów elektronicznych określonych w przepisach o podpisach elektronicznych. Doprecyzowano przepis art. 143 § 1a poprzez wskazanie, że upoważnienie do załatwiania spraw w imieniu organu podatkowego może obejmować podpisywanie pism w formie dokumentu elektronicznego podpisem kwalifikowanym. Jednocześnie zrezygnowano z dalszego utrzymywania wyłączenia zaświadczeń z zakresu upoważnienia do podpisywania pism w formie dokumentu elektronicznego, co wymaga również wprowadzenia zmiany dostosowawczej w art. 144a § 1 polegającej na usunięciu wyjątku (zaświadczenia) w doręczaniu pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Zgodnie z art. 93 ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem art. 73 i art. 83, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy. Wprowadzenie przewidzianych art. 73 i art. 83 zmian w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów związane będzie z budową infrastruktury teleinformatycznej, zapewniającej pozyskanie przez urząd gminy, w formie elektronicznej, od urzędu skarbowego poprzez system e-Deklaracje Ministerstwa Finansów, informacji o dochodach osób, które ubiegają się o świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Budowa systemu obejmującego swoim zasięgiem wszystkie gminy i wszystkie urzędy skarbowe w Polsce jest przedsięwzięciem złożonym, zarówno ze względów technicznych, jak i logistycznych. Działania zmierzające do wdrożenia rozwiązania są prowadzone wspólnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, zatem niezbędne jest współdziałanie i korelacja prac równoległe po obu stronach. Prace nad uruchomieniem usługi są realizowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów w ramach prowadzonych projektów unijnych POIG-7 (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka Oś 7), co nakłada na obydwie strony obowiązek przestrzegania bardzo restrykcyjnych procedur w zakresie zamówień publicznych – tym samym powodując znaczne wydłużenie okresu rozpoczęcia eksploatacji nowego systemu. Z tego względu okres *vacatio legis* dla wymienionych przepisów wynosić będzie 12 miesięcy.

Projekt ustawy o podpisach elektronicznych podlega notyfikacji w trybie przepisów rozporządzenia 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.).

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Analiza problemu

Podstawowym założeniem, które legło u podstaw opracowania ustawy o podpisach elektronicznych, jest rozszerzenie katalogu nazwanych usług certyfikacyjnych, w tym przede wszystkim wprowadzenie nowych rodzajów podpisu elektronicznego. Dotychczasowe oparcie o bezpieczny podpis elektroniczny oraz tzw. „zwykły” podpis elektroniczny uznawane jest za niewystarczające i w niedostateczny sposób odwzorowujące siatkę pojęciową dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie ramowych warunków Wspólnoty dla podpisu elektronicznego (99/93/WE). Ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości świadczenia usług, projektowana ustawa o podpisach elektronicznych utrzymuje systematykę oraz znaczną część przepisów obowiązującej ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn.zm.). Z uwagi na spójność z zakresem regulacji dyrektywy ustawa nie reguluje wszelkich mechanizmów uwierzytelnienia, elektronicznych dokumentów identyfikacyjnych oraz dokumentów elektronicznych. Kwestie te są lub będą w przyszłości regulowane odrębnymi przepisami.

Wprowadzone liczne zmiany dokonywane były przy założeniu możliwie dokładnego odwzorowania terminologii dyrektywy wspólnotowej oraz wprowadzaniu nowych narzędzi, przy zachowaniu ciągłości świadczenia usług dotychczas istniejących. Zgodnie ze stanem na koniec grudnia 2009 r. aktywnych było ok. 256 tysięcy certyfikatów kwalifikowanych do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego. Dokładna liczba certyfikatów niekwalifikowanych nie jest możliwa do oszacowania ze względu na brak obowiązku notyfikowania tego rodzaju działalności certyfikacyjnej oraz brak statystyki publicznej w tym zakresie. W związku z istnieniem systemów, które obsługują podpisy elektroniczne, a także wobec konieczności zapewnienia odbiorcom usług możliwości ich dalszego wykorzystywania w odniesieniu do funkcjonujących narzędzi, wprowadzone są wyłącznie niezbędne zmiany.

Stan obecny. W obowiązującej dotychczas ustawie o podpisie elektronicznym zdefiniowane były pojęcia bezpieczny podpis elektroniczny i certyfikat kwalifikowany. W treści tejże ustawy używa się określenia będącego połączeniem obu wcześniej

zdefiniowanych pojęć: bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Na przykład art. 5 ust. 2 tej ustawy stanowi, że „dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”. „Bezpečny podpis elektroniczny” to przede wszystkim spełnienie wymagań technologicznych określonych w przepisach wynikających z ustawy o podpisie elektronicznym. Są to m.in. określona struktura podpisu, użyte algorytmy kryptograficzne (skrót, podpis) oraz tzw. podpisane atrybuty podpisu (ustawa wymaga co najmniej atrybutu jednoznacznie wskazującego na certyfikat służący do weryfikacji podpisu). Technologiczną poprawność podpisu bezpiecznego zapewnia „bezpieczne urządzenie do składania podpisu elektronicznego”. Certyfikat kwalifikowany można uzyskać w jednym z tzw. kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, wpisanych do rejestru Ministra Gospodarki. W odniesieniu do tego rodzaju e-podpisu potocznie używana jest nazwa podpis kwalifikowany. Jakkolwiek w ustawie o podpisie elektronicznym nie było określenia „podpis kwalifikowany”, to pojęcie takie występuje w licznych dokumentach wspólnotowych. Bezpečny podpis elektroniczny (podpis kwalifikowany) służy tylko do podpisywania i może go złożyć wyłącznie osoba fizyczna.

Ustawa o podpisie elektronicznym dopuszczała również „zwykły” podpis elektroniczny, który nie jest wprawdzie równoważny własnoręcznemu, lecz nie można odmówić mu ważności i skuteczności wyłącznie ze względu na jego elektroniczną formę. Wykorzystanie podpisu elektronicznego opartego o niekwalifikowany certyfikat pozostaje w znacznej mierze ograniczone do określonych systemów informatycznych. Zwykły podpis elektroniczny oprócz podpisywania może być również wykorzystywany do autentykacji oraz szyfrowania. Z tego powodu karty służące do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego zawierają z zasady również klucz prywatny zwykłego podpisu elektronicznego powiązany z certyfikatem niekwalifikowanym. Na przeszkodzie szerokiego wykorzystania tego rodzaju podpisu elektronicznego w procedurze administracyjnej stały dotychczas przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które uzależniały możliwość składania podań drogą elektroniczną od opatrzenia pisma bezpiecznym podpisem elektronicznym.

Oprócz wymienionych dwóch rodzajów podpisów elektronicznych inną nazwaną usługą certyfikacyjną, funkcjonującą pod rządami obowiązującej obecnie ustawy, jest znakowanie czasem, które wywołuje skutki prawne w postaci daty pewnej. Jakkolwiek dyrektywa wspólnotowa nie reguluje kwestii znakowania czasem, większość państw członkowskich wprowadziła krajowe uregulowania w tym zakresie. Według danych z 2008 r. zrealizowanych zostało ok. 1.400.000 kwalifikowanych znakowań czasem. Usługa ta posiada ważne znaczenie dowodowe oraz służy konserwacji mocy dowodowej podpisanych elektronicznie dokumentów. Znakowanie czasem realizowane przez polskie podmioty kwalifikowane jest wykorzystywane również przez odbiorców usług certyfikacyjnych z zagranicy.

Dyrektywa wspólnotowa. W dyrektywie 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych mowa jest o trzech rodzajach podpisu elektronicznego<sup>1)</sup>.

Pierwszym z nich jest posiadający duże znaczenie zwykły „podpis elektroniczny”. Podpis ten służy do weryfikacji tożsamości i uwierzytelnienia danych. Może przy tym chodzić o tak prostą czynność jak podpisanie wiadomości elektronicznej nazwiskiem nadawcy lub przy użyciu kodu PIN. Aby stanowić podpis, uwierzytelnienie musi dotyczyć danych, a nie służyć tylko jako metoda lub technika uwierzytelniania dla podmiotu.

Drugim zdefiniowanym w dyrektywie rodzajem podpisu elektronicznego jest „zaawansowany podpis elektroniczny”. Podpis ten musi spełniać wymagania określone w art. 2 ust. 2 dyrektywy. Dyrektywa nie preferuje żadnej technologii, ale w praktyce definicja ta dotyczy głównie podpisów elektronicznych opartych na infrastrukturze klucza publicznego (PKI). W rozwiązaniu tym dane podpisywane są z wykorzystaniem technik szyfrowania, które wymagają użycia klucza prywatnego.

W art. 5 ust. 1 dyrektywy mowa jest o trzecim rodzaju podpisu elektronicznego, który w dyrektywie nie otrzymał własnej nazwy, a w dokumentach wspólnotowych nazywany jest „kwalifikowanym podpisem elektronicznym”. Chodzi o zaawansowany podpis elektroniczny oparty na kwalifikowanym certyfikacie i złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia

---

<sup>1)</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania dyrektywy 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, COM(2006) 120 wersja ostateczna, Bruksela, 17 marca 2006.

służącego do składania podpisu. Podpis taki musi spełniać wymagania określone w załącznikach I, II i III<sup>2)</sup> do wymienionej dyrektywy.

„Podpisujący” jest zdefiniowany w dyrektywie jako „osoba posiadająca urządzenie służące do składania podpisów, która działa w imieniu własnym lub w imieniu osób prawnych lub fizycznych, lub podmiotu, którego jest przedstawicielem”. Mimo iż dyrektywa nie stanowi, że podpis elektroniczny może dotyczyć wyłącznie osoby fizycznej, to składającym „kwalifikowany” podpis elektroniczny (art. 5 ust. 1 dyrektywy) może być tylko osoba fizyczna ze względu na wymóg certyfikatu kwalifikowanego. Tylko nieliczne państwa Unii Europejskiej używają pojęcia „certyfikat kwalifikowany” na określenie certyfikatów osób prawnych (np. Hiszpania). W chwili obecnej Forum Europejskich Organów Nadzoru Podpisu Elektronicznego (FESA) oraz większość państw członkowskich stoi na stanowisku, że certyfikat kwalifikowany może dotyczyć wyłącznie osób fizycznych, co nie wyklucza możliwości wskazania w certyfikacie instytucji, z której umocowania występują.

W świetle obecnych prac wspólnotowych nad wykorzystaniem podpisu elektronicznego, które prowadzone są w ramach implementacji dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym, możliwość osiągnięcia transgranicznej interoperacyjności procedur elektronicznych wiązana jest wyłącznie z certyfikatem kwalifikowanym. Wprowadzenie podpisu zaawansowanego, który nie wymaga stosowania tzw. bezpiecznego urządzenia, powinno być zatem wdrażane z ostrożnością oraz bez szkody dla rozwiązań dotychczas istniejących. Chociaż stosowanie certyfikatu kwalifikowanego nie jest w przypadku podpisu zaawansowanego techniczną koniecznością, wskazane będzie jego wykorzystanie, jeśli niezbędna jest akceptacja podpisu za granicą. Podpis zaawansowany odmiennie od podpisu opartego o kwalifikowany certyfikat nie posiadał dotychczas wstandaryzowanego formatu i profilu w skali Unii Europejskiej. Usługi certyfikacyjne dla podpisów zaawansowanych realizowane są w ponad dwudziestu różnych modelach implementacji, a państwa członkowskie mają swobodę wyboru technologii zaawansowanych podpisów elektronicznych dla potrzeb krajowych zastosowań. W chwili obecnej prowadzone są prace zmierzające do wybrania formatów referencyjnych dla podpisu zaawansowanego, które powinny być uznawane przez wszystkie państwa członkowskie w procedurach transgranicznych. W ramach prowadzonych obecnie prac wspólnotowych w zakresie podpisu elektronicznego wstępnie

---

<sup>2)</sup> ZAŁĄCZNIK I „Wymogi dotyczące certyfikatów kwalifikowanych”, ZAŁĄCZNIK II „Wymogi wobec podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, wystawiających certyfikaty kwalifikowane”, ZAŁĄCZNIK III „Wymogi dotyczące bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego”.

wskazano na formaty XAdES EPES BES, CAdES EPES BES oraz PAdES jako standardy referencyjne spełniające minimalne wymogi niezbędne do wzajemnego uznawania. Podkreślić należy, że podpisy zaawansowane w transakcjach transgranicznych będą wymagały certyfikatu kwalifikowanego.

Ustawa o podpisach elektronicznych. Wprowadzenie nowych usług certyfikacyjnych w zakresie podpisu elektronicznego pozwoli urzędom i przedsiębiorcom lepiej dostosować rodzaj i ceny wykorzystywanych elektronicznych narzędzi podpisywania i uwierzytelniania. Ponieważ usługi certyfikacyjne posiadają co do zasady charakter usług komercyjnych, nie jest wskazane, aby ustawowo wpływać na cenniki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w tym zakresie. Podstawowym narzędziem oddziaływania pozostaje natomiast dywersyfikacja usług oraz podniesienie konkurencyjności rynku usług certyfikacyjnych.

Proponuje się wprowadzenie trzech rodzajów podpisu elektronicznego – „zwykłego”, „zaawansowanego” – czyli spełniającego dodatkowe wymogi dotyczące uwierzytelnienia składającego oraz bezpieczeństwa samej technologii podpisu, a także „kwalifikowanego” – czyli zaawansowanego podpisu weryfikowanego przez certyfikat kwalifikowany, złożonego za pomocą bezpiecznego urządzenia do składania podpisów pozostającego pod wyłączną kontrolą składającego podpis. Możliwość złożenia podpisu osoby prawnej zapewniona zostanie poprzez rozszerzenie definicji „podpisującego”. Podpis tego rodzaju będzie podpisem zaawansowanym powiązany z osobami prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Nowa propozycja oparta jest na możliwie dokładnym odwzorowaniu terminologii zawartej w dyrektywie 1999/93/WE z zastrzeżeniem, że wprowadzane są również nowe usługi certyfikacyjne, które nie zostały przewidziane w przepisach dyrektywy wspólnotowej.

Podpis „zwykły”. Podpis niekwalifikowany został w ustawie o podpisach elektronicznych utrzymany, co do zasady, w istniejącym dotychczas kształcie. Śladem wspólnotowej dyrektywy podkreślona została istota podpisu elektronicznego jako „metody uwierzytelnienia” (ang. „method of authentication”). Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi we wspólnotowej dyrektywie została utrzymana podstawowa dla tego rodzaju podpisu elektronicznego zasada niedyskryminacji (zawarta w art. 8 dotychczas obowiązującej ustawy o podpisie elektronicznym oraz art. 5 ust. 7 nowej ustawy o podpisach elektronicznych), która

stanowi, że nie można odmówić ważności i skuteczności podpisowi elektronicznemu tylko na tej podstawie, że istnieje w postaci elektronicznej lub dane służące do weryfikacji podpisu nie mają kwalifikowanego certyfikatu, lub nie został złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do składania podpisu elektronicznego. Podkreślić należy, że ograniczone możliwości wykorzystania narzędzia, jakim jest podpis niekwalifikowany, wynikały częstokroć z ustaw innych niż ustawa o podpisie elektronicznym.

Zniesione zostają wymogi, które stanowią zbędne obciążenia dla podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne. Przykładem takich nadmiarowych wymogów znoszonych nową ustawą o podpisach elektronicznych jest m.in. obowiązek zawierania na piśmie umów o świadczenie usług certyfikacyjnych w zakresie zwykłego podpisu elektronicznego. Zniesiony jest również nadzór ministra właściwego ds. gospodarki nad świadczeniem usług niekwalifikowanych. Przewidziany w nowej ustawie zakres nadzoru nad świadczeniem usług certyfikacyjnych został tym samym uzgodniony z obligatoryjnym zakresem nadzoru nałożonym na państwa w dyrektywie 1999/93/WE.

Podpis „zaawansowany”. Zaawansowany podpis elektroniczny może występować zarówno w powiązaniu z kwalifikowanym certyfikatem, jak i innymi rodzajami certyfikatami. Podpis tego rodzaju mógłby być składany zarówno z użyciem bezpiecznego urządzenia do składania e-podpisu, jak i bez takiego urządzenia (np. w oparciu o rozwiązania złożone wyłącznie z oprogramowania). Zgodnie ze zmienioną definicją urządzenia do składania podpisu będzie to skonfigurowany sprzęt lub oprogramowanie używane do wykorzystania danych służących do składania podpisu. Bezpieczne urządzenie służące do składania podpisów będzie wymagało spełnienia wymogów określonych w załączniku III do dyrektywy 1999/93/WE. Podpis zaawansowany będą mogły składać zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Zaawansowany podpis elektroniczny zapewni integralność danych opatrzone tym podpisem i jednoznaczne wskazanie certyfikatu, w ten sposób, że rozpoznawalne są wszelkie zmiany tych danych oraz zmiany wskazania certyfikatu wykorzystywanego do weryfikacji e-podpisu. Dane w postaci elektronicznej opatrzone zaawansowanym podpisem elektronicznym będą umożliwiały ustalenie tożsamości podpisującego. Dane w postaci elektronicznej opatrzone przez osobę fizyczną zaawansowanym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu będą umożliwiały wywołanie skutków prawnych dokumentu z podpisem własnoręcznym w relacji z podmiotami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji

działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Zaawansowany podpis elektroniczny będzie wywoływał skutki prawne, jeśli został złożony w okresie ważności swojego certyfikatu. W odniesieniu do podpisów zaawansowanych należy zauważyć, że szczególne skutki prawne mogą w przyszłości zostać przewidziane również innymi przepisami, np. w rozporządzeniu regulującym wystawianie faktur elektronicznych.

Zaawansowany podpis elektroniczny może występować w szczególności bez certyfikatów kwalifikowanych. Opracowany przez Komisję Europejską „Plan działania na rzecz e-podpisu i e-identyfikacji w celu ułatwienia świadczenia transgranicznych usług publicznych na jednolitym rynku”<sup>3)</sup> stwierdza między innymi, że w przeciwieństwie do podpisów kwalifikowanych, zaawansowane e-podpisy nie otrzymały w dyrektywie w sprawie podpisów elektronicznych takiego samego, jasnego statusu prawnego, zakładającego ich równoważność z podpisem odręcznym. Państwa członkowskie mają jedynie obowiązek zapewnić, żeby zaawansowanemu e-podpisowi nie odmawiano skuteczności prawnej jedynie dlatego, że jest w formie elektronicznej. Oznacza to, że państwa członkowskie mają większą swobodę decyzji w sprawie akceptowania lub nieakceptowania określonych rodzajów zaawansowanego e-podpisu i przy podejmowaniu tej decyzji mogą się kierować własnymi wymogami dotyczącymi danego zastosowania podpisu. Dodatkowa trudność wiąże się z faktem, że wprawdzie zaawansowany e-podpis może być w teorii akceptowany w innym państwie członkowskim, ale w praktyce akceptacja taka następuje z trudnością ze względu na różnorodne rozwiązania techniczne, które są stosowane. W związku z tym walidacja zaawansowanego e-podpisu przez odbiorcę oraz ocena skuteczności prawnej czy poziomu bezpieczeństwa tego podpisu, w kontekście danego zastosowania, stanowią obecnie bardzo trudne zadania, które wymagają często szczegółowego badania każdego otrzymanego podpisu. Ponieważ definicja zaawansowanego podpisu elektronicznego zawarta w art. 2 ust. 2 dyrektywy 1999/93/WE ma charakter ogólny, państwa członkowskie stosują bardzo różnorodne rozwiązania techniczne, które cechują różne poziomy bezpieczeństwa. W przypadku niektórych zastosowań tych podpisów państwa członkowskie mogą również wymagać obowiązkowego stosowania określonych rozwiązań krajowych, co tworzy dodatkowe bariery dla transgranicznego stosowania podpisów zaawansowanych.

---

<sup>3)</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Plan działania na rzecz e-podpisu i e-identyfikacji w celu ułatwienia świadczenia transgranicznych usług publicznych na jednolitym rynku*, KOM(2008) 798 wersja ostateczna, Bruksela, 28.11.2008.

Podpis kwalifikowany. Zgodnie z art. 5 ust. 1 wspólnotowej dyrektywy państwa członkowskie obowiązane są zapewnić, że zaawansowane podpisy elektroniczne oparte o kwalifikowany certyfikat i złożone za pomocą bezpiecznego urządzenia do składania podpisu „spełniają wymogi prawne podpisu w odniesieniu do danych w formie elektronicznej w ten sam sposób, co podpis odręczny w odniesieniu do danych znajdujących się na papierze” oraz „są dopuszczalne jako dowód w postępowaniu sądowym”. Ten rodzaj podpisu elektronicznego oparty o kwalifikowany certyfikat i bezpieczne urządzenie jest rozwiązaniem funkcjonującym pod rządami obecnie obowiązującej ustawy. W nomenklaturze wspólnotowej jest to tzw. „podpis kwalifikowany”. W ustawie o podpisach elektronicznych odchodzi się od pojęcia „bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu” na rzecz pojęcia „podpisu kwalifikowanego”. W chwili obecnej Polska jest jednym z ostatnich krajów w Europie, który używa określenia „bezpieczny podpis elektroniczny”. W styczniu 2008 r. Republika Austrii, w nowelizacji swojej ustawy o podpisie elektronicznym, zastąpiła nazwę „bezpieczny podpis elektroniczny” nazwą „podpis kwalifikowany”. Nazwa „bezpieczny podpis elektroniczny” bywa często błędnie traktowana jako bezwzględna gwarancja bezpieczeństwa tego narzędzia. W świetle nowej systematyki „podpis kwalifikowany” będzie to kwalifikowana postać podpisu zaawansowanego składana przy pomocy bezpiecznego urządzenia i weryfikowana przy pomocy certyfikatu kwalifikowanego. Bezpieczny podpis elektroniczny (kwalifikowany wg terminologii wspólnotowej) cechować będzie uniwersalność zastosowania oraz moc prawna równa w każdym przypadku podpisom własnoręcznym. Podpis tego rodzaju powiązany będzie wyłącznie z osobami fizycznymi. Zgodnie z obowiązującymi standardami podpis tego rodzaju będzie służył wyłącznie do podpisywania oświadczeń wiedzy oraz woli (bez możliwości autentykacji lub szyfrowania). Przyjęcie takiego założenia służy zapewnieniu pewności interpretacji, czy użycie podpisu elektronicznego miało na celu podpisanie czy autentykację do systemów informatycznych.

## 2. Cele wprowadzenia ustawy

- 1) Obniżenie ceny podpisów elektronicznych poprzez rozszerzenie wyboru dostępnych usług certyfikacyjnych, w tym zwłaszcza katalogu dostępnych rodzajów podpisu elektronicznego, co umożliwi lepsze dostosowanie narzędzi oraz ceny do potrzeb przedsiębiorców i administracji publicznej oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych.

- 2) Aktualizacja ustawodawstwa w zakresie podpisu elektronicznego do istniejących potrzeb w zakresie informatyzacji państwa.
- 3) Dostosowanie terminologii krajowych unormowań w zakresie podpisów elektronicznych do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13.12.1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (1999/93/WE) oraz uwzględnienie prowadzonych obecnie prac nad interoperacyjnością podpisu elektronicznego we Wspólnocie.

Ad pkt 1 – obniżenie ceny podpisu elektronicznego poprzez rozszerzenie katalogu dostępnych usług certyfikacyjnych. W projekcie ustawy proponuje się:

- 1) Dopuszczenie nowych usług certyfikacyjnych w zakresie podpisu elektronicznego, co pozwoli urzędom i przedsiębiorcom na lepsze dostosowanie rodzaju i ceny stosowanych elektronicznych narzędzi podpisywania i uwierzytelnienia. Wprowadzenie podpisu zaawansowanego pozwoli na składanie podpisów opartych także o kwalifikowany certyfikat, ale bez konieczności posiadania bezpiecznego urządzenia do składania podpisu elektronicznego. Brak wykorzystania bezpiecznego urządzenia obniży wprawdzie wysoki poziom bezpieczeństwa, ale pozwoli w zgodzie z dyrektywą wspólnotową wprowadzić nową kategorię podpisu elektronicznego, którego złożenie będzie możliwe przy pomocy tańszych urządzeń do składania podpisu elektronicznego. Podpis zaawansowany będzie mógł zostać zastosowany np. przy składaniu faktur elektronicznych poprzez zmianę właściwego rozporządzenia. W ustawie proponuje się trzy podstawowe kategorie podpisu elektronicznego: podpis zwykły, podpis zaawansowany oraz szczególną postać podpisu zaawansowanego, którą jest kwalifikowany podpis elektroniczny.
- 2) Zgodnie z postulatami przedsiębiorców wprowadzony zostanie podpis zaawansowany osoby prawnej oraz pieczęć elektroniczna. Wprowadzenie nowej definicji „podpisującego”, która obejmuje również osoby prawne i jednostki organizacyjne, pozwoli na powiązanie podpisu z podmiotem, stanowiąc znaczące ułatwienie i obniżenie kosztów w prowadzeniu działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy podnosili także uwagę, że składanie deklaracji ZUS wymaga częstokroć więcej niż jednego bezpiecznego podpisu elektronicznego, gdyż powiązanie tego rodzaju podpisu z konkretnymi osobami jest niedogodne w przypadku urlopu lub zmiany pracownika.

- 3) Uproszczono system rejestracji podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne na poziomie kwalifikowanym poprzez zniesienie kontroli wstępnej i opłaty w wysokości 10 000 euro. Pozostałe wymogi dla centrów kwalifikowanych są określone międzynarodowymi standardami ETSI i nie mogą zostać obniżone poniżej poziomu określonego we wspólnotowych dokumentach standaryzacyjnych.
- 4) Wprowadzone zostały nowe usługi, takie jak m.in. certyfikaty atrybutów. Usługa ta pozwoli na wprowadzanie części danych zawartych dotychczas w certyfikacie kwalifikowanym do dodatkowego certyfikatu związanego z certyfikatem kwalifikowanym. Wprowadzone rozwiązanie umożliwi zmiany dodatkowych danych bez konieczności zakupu nowego certyfikatu kwalifikowanego.
- 5) W ramach znoszenia obciążeń administracyjnych, zasady kontroli podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne zostaną dostosowane do zmian wprowadzanych ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.

Ad pkt 2 – aktualizacja ustawy do potrzeb w zakresie informatyzacji państwa:

1. Przeprowadzono aktualizację rozwiązań prawnych przyjętych w zakresie podpisu elektronicznego do potrzeb oraz działań związanych z informatyzacją urzędów administracji publicznej. Kwalifikowana usługa znakowania czasem powiązana została z czasem urzędowym.
2. Wprowadzona została pieczęć elektroniczna, która stanowić będzie narzędzie odrębne od zaawansowanego podpisu elektronicznego osoby prawnej. Nowe narzędzie powinno pozwolić na zapewnienie niezbędnego automatyzmu przy uwierzytelnianiu dokumentów i znaleźć zastosowanie przy wydawaniu elektronicznych zaświadczeń z rejestrów.
3. Wprowadzona została lista zaufania kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, która może być wykorzystana zarówno w mechanizmach weryfikacji podpisu elektronicznego zawartych na ePUAP, jak i stanowi ważny element budowy europejskiej listy zaufania i wymiany wiarygodnych informacji o wystawcach certyfikatów kwalifikowanych pomiędzy systemami z różnych państw. Zmiany w tym zakresie wynikają z kierunków prowadzonych obecnie prac wspólnotowych w zakresie wzajemnego uznawania podpisu elektronicznego.

4. Zmiana przepisów dotyczących uznawania certyfikatów z zagranicy pozwoli na włączenie w obrót prawny certyfikatów kwalifikowanych wydanych w innych krajach Unii Europejskiej. Rozwiązanie to zastąpi anachroniczne uregulowania przyjęte w dotychczas obowiązującej ustawie przyjętej jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Oczekiwać należy, że w miarę poprawy dostępności produktów podpisu elektronicznego z innych państw podniesiona zostanie konkurencyjność i innowacyjność krajowych usług certyfikacyjnych.
5. Z nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki wyłączone świadczenie usług certyfikacyjnych, które nie mają charakteru usług kwalifikowanych. Liberalizacja w tym zakresie jest zgodna z rozwiązaniami w zakresie modelu nadzoru przyjętymi w wielu innych państwach Unii Europejskiej.

Ad pkt 3 – dostosowanie do terminologii dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13.12.1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (99/93/WE)

Podkreślając potrzebę korzystania z wielu rodzajów podpisu elektronicznego, w ślad za nazwą dyrektywy wspólnotowej, nowa ustawa nazwana została ustawą o podpisach elektronicznych. Podpisy te posiadają zróżnicowany poziom bezpieczeństwa i mogą być wykorzystywane do zastosowań o różnych poziomach ryzyka. Oznacza to, że najdroższa kategoria bezpiecznego podpisu elektronicznego nie musi być stosowana na wyłączność i może współwystępować z różnymi rodzajami e-podpisu, w tym podpisami zaawansowanymi weryfikowanymi przez certyfikaty zwykłe (wydawane na przykład przez samorządowe urzędy certyfikacji).

Ustawa o podpisach elektronicznych wprowadza wszystkie trzy rodzaje podpisu elektronicznego przewidziane w dyrektywie 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych. Pierwszym z nich jest najprostszyszy „podpis elektroniczny”, który jest już obecnie szeroko stosowany. Podpis taki służy do weryfikacji tożsamości i uwierzytelniania danych. Drugim zdefiniowanym w dyrektywie rodzajem podpisu elektronicznego jest „zaawansowany podpis elektroniczny”. W art. 5 ust. 1 dyrektywy mowa jest również o trzecim rodzaju podpisu elektronicznego, który w dyrektywie nie otrzymał własnej nazwy, a w dokumentach wspólnotowych nazywany jest „podpisem kwalifikowanym”. Obowiązująca dotychczas ustawa o podpisie elektronicznym

przewidywała wyłącznie podpis zwykły i bezpieczny podpis elektroniczny (podpis kwalifikowany).

Usunięta została definicja bezpiecznego urządzenia do weryfikacji podpisu elektronicznego, która nie występuje w dyrektywie wspólnotowej. Zmieniona została definicja urządzenia do składania podpisu elektronicznego, które obecnie może być złożone z komponentu sprzętowego lub programistycznego. Upřednio urządzenie do składania podpisu elektronicznego zawsze musiało zawierać komponent sprzętowy.

### 3. Konsultacje społeczne

Prace nad nową ustawą o podpisach elektronicznych, z uwagi na szczególną złożoność materii oraz prowadzone równoległe prace wspólnotowe, były długotrwałe i wymagały zaangażowania wielu ministerstw. W toku prac niezbędna okazała się rezygnacja z projektu małej nowelizacji ustawy, wydłużenie okresu uzgodnień międzyresortowych, opracowanie nowego projektu ustawy oraz ponowienie uzgodnień międzyresortowych. Równoległe prowadzone były społeczne konsultacje, które spotkały się ze znaczącym zainteresowaniem i skutkowały zgłoszeniem dużej liczby uwag. Z uwagi na fakt, że istotne problemy z funkcjonowaniem podpisu elektronicznego wynikały z niedostatecznych uregulowań w innych przepisach prawa, w tym w przepisach Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, konieczne było wypracowanie we współpracy z resortami i urzędami propozycji zmian w aktach prawnych stosowanych przez te podmioty.

Projekt ustawy został przedstawiony do zaopiniowania podmiotom kwalifikowanym świadczącym usługi certyfikacyjne, producentom oprogramowania do składania i weryfikacji podpisu elektronicznego oraz producentom urządzeń do identyfikacji biometrycznej. Do konsultacji społecznych włączone zostały następujące organizacje przedsiębiorców: Polskie Towarzystwo Informatyczne (PTI), Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT), Krajowa Izba Gospodarcza (KIG), Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (KIGeIT), Związek Banków Polskich, Stowarzyszenie Internet Society Polska (ISOC), Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”, Stowarzyszenie „Podpis Elektroniczny – Mobilny Internet”, PKPP Lewiatan oraz Business Center Club. Projekt przedstawiony został również Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W toku przeprowadzonych

konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych, w których wypowiedziała się także Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, wprowadzono szereg zmian w projekcie ustawy. Ministerstwo Gospodarki wydłużyło termin zgłaszania uwag m.in. ze względu na czas niezbędny do zaproponowania przez resorty propozycji zmian w przepisach prawa. Wynik uzgodnień wskazywał na konieczność dokonania licznych zmian w obowiązujących przepisach prawa. W następstwie projekt został uzupełniony m.in. o propozycję istotnych zmian w Kodeksie cywilnym oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zrezygnowano z koncepcji podmiotów kwalifikowanych administracji publicznej. Zgodnie ze stanowiskiem resortu projekt pl.ID nie będzie wymagał centrum certyfikacji wydającego certyfikaty kwalifikowane i nie jest wskazane prowadzenie tego rodzaju centrów przez organy samorządu terytorialnego. Zdecydowano się również odstąpić od narzucenia podmiotom kwalifikowanym obowiązku dostarczania aplikacji podpisująco-weryfikujących na wszystkie systemy operacyjne. Podmioty kwalifikowane nie są jedynym twórcą tego rodzaju oprogramowania i w znacznej mierze pozostają zależne od dostępnych na rynku aplikacji. Wymóg tego rodzaju stanowiłby dodatkowe obciążenie dla podmiotów zainteresowanych uczestnictwem w rynku usług certyfikacyjnych oraz nie znajduje uzasadnienia w europejskich standardach dotyczących świadczenia usług na poziomie kwalifikowanym. Wydaje się, że rozwiązanie problemu wieloplatformowości aplikacji podpisujących i weryfikujących należy upatrywać w podniesieniu konkurencyjności rynku usług certyfikacyjnych, w tym m.in. szerszemu niż dotychczas dopuszczeniu korzystania z usług certyfikacyjnych dostawców zagranicznych. W odniesieniu do usługi certyfikatów atrybutów wprowadzono możliwość świadczenia tego rodzaju usługi certyfikacyjnej zarówno w odniesieniu do certyfikatów zwykłych, jak i kwalifikowanych.

W odniesieniu do podmiotów kwalifikowanych wprowadzono pewne ułatwienia dotyczące sposobu prowadzenia działalności dotyczące możliwości przechowywania w postaci elektronicznej dokumentów związanych z prowadzeniem działalności certyfikacyjnej. Biorąc pod uwagę długi okres przechowywania tego rodzaju dokumentów, jest to istotne udogodnienie dla podmiotów prowadzących lub przewidujących rozpoczęcie tego rodzaju działalności. Ze względu na brak zainteresowania instytucją datownika elektronicznego (ang. „time marking”) zdecydowano się na rezygnację z tej usługi. Wydaje

się, że ze względu na brak związku ze świadczeniem usług certyfikacyjnych tego rodzaju narzędzie mogłoby być ewentualnie regulowane przepisami dotyczącymi informatyzacji. Odstąpiono również od propozycji tzw. podpisu identyfikacyjnego i łącznego, które krytykowane były jako nadmiarowe w stosunku do zwykłego podpisu elektronicznego lub wielokrotnego podpisywania podpisem zaawansowanym. Na wniosek podmiotów kwalifikowanych wprowadzono nową usługę informacji o statusie certyfikatu, która będzie realizowana w czasie rzeczywistym.

Zgłaszana w trakcie konsultacji społecznych konieczność dostosowania do wprowadzanych zmian oraz uwzględnienia prowadzonych obecnie prac wspólnotowych wymaga, co do zasady, półrocznego okresu *vacatio legis* dla wejścia w życie ustawy o podpisach elektronicznych. Harmonogram prac wspólnotowych przewidziany w „Planie działań na rzecz e-podpisu i e-identyfikacji ...” zakładał, że w III kwartale 2009 r. prowadzone będą m.in. prace w zakresie opracowania nowych standardów referencyjnych dla podpisu elektronicznego. Prowadzone z mandatu Komisji Europejskiej prace nad nowymi standardami zostały niestety rozpoczęte dopiero w grudniu 2009 r. Nowe ustalenia w sprawie standardów referencyjnych dla podpisów zaawansowanych będą mieć istotny wpływ na treść aktów wykonawczych do ustawy o podpisach elektronicznych. Z tego względu nie będzie możliwe przedłożenie wraz z nową ustawą projektów niektórych aktów wykonawczych.

Projekt ustawy o podpisach elektronicznych został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki, zgodnie z ustawą z dn. 7 lipca 2005 o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). W toku prowadzonych prac nie wpłynęło żadne prawidłowe zgłoszenie działalności lobbingowej w przedmiocie procedowanego projektu ustawy.

#### 4. Zakres oceny skutków regulacji

Podmioty, na które bezpośrednio oddziałuje projekt ustawy o podpisach elektronicznych, to Ministerstwo Gospodarki, Narodowy Bank Polski oraz podmioty świadczące usługi certyfikacyjne. Pośrednio projekt wpłynie na funkcjonowanie administracji publicznej oraz przedsiębiorców, poprzez m.in. umożliwienie korzystania z szerokiego katalogu podpisów elektronicznych oraz usług certyfikacyjnych związanych elektronicznymi podpisami. Przepisy ustawy wpływają na tzw. kwalifikowane podmioty świadczące usługi

certyfikacyjne (podmioty kwalifikowane) poprzez umożliwienie świadczenia nowych usług certyfikacyjnych, a zwłaszcza nowych rodzajów podpisu elektronicznego. Przepisy przedmiotowej ustawy pozwalają na skrócenie czasu przechowywania danych w związku ze świadczeniem usług certyfikacyjnych do 10 lat oraz zastosowanie elektronicznej archiwizacji. Zmiana przepisów w tym zakresie pozytywnie wpłynie na obniżenie kosztów funkcjonowania podmiotów kwalifikowanych. Dopuszczenie możliwości świadczenia kwalifikowanych usług certyfikacyjnych przez ministra właściwego ds. wewnętrznych pozwoli na ewentualną interwencję państwa w związku z potrzebami państwa w zakresie informatyzacji. W odniesieniu do prowadzenia listy podmiotów kwalifikowanych oraz zniesienia zaświadczeń i poświadczeń przepisy ustawy wpłyną na funkcjonowanie Narodowego Centrum Certyfikacji (NBP).

## 5. Skutki wprowadzenia ustawy

– wpływ regulacji na dochody i wydatki sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Zniesiona zostanie opłata za wpis do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne w zakresie podpisu elektronicznego. Opłata za wpis do rejestru posiadała charakter zryczałtowany i wynosiła 10 000 euro. Przez cały okres od chwili wejścia w życie ustawy o podpisie elektronicznym od dnia 16 sierpnia 2003 opłata taka została uiszczona ośmiokrotnie. Uszczuplenie budżetu państwa w tym zakresie nie jest możliwe do oszacowania, gdyż trudno przewidzieć przyszłą liczbę podmiotów zainteresowanych wpisem do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne. Koszt wdrożenia projektowanej regulacji będzie związany z koniecznością modernizacji krajowego urzędu certyfikującego poprzez m.in. nałożenie obowiązku prowadzenia listy podmiotów kwalifikowanych. Koszty te będą nieznaczne i obciążą budżet Narodowego Banku Polskiego, który w chwili obecnej prowadzi Narodowe Centrum Certyfikacji. Przepisy projektu ustawy wpływają też bezpośrednio na organ nadzoru, którym jest minister właściwy do spraw gospodarki poprzez uproszczenie systemu rejestracji i ograniczenie nadzoru wyłącznie do podmiotów kwalifikowanych. Zniesienie obowiązku nadzoru nad świadczeniem zwykłych usług certyfikacyjnych pozwoli uniknąć znaczących nakładów na kontrole oraz ewentualną rozbudowę systemu nadzoru państwowego w tym

zakresie. Kwestie jakości usług komercyjnych świadczonych w związku z wydawaniem „zwykłych” certyfikatów regulują w większości krajów Unii Europejskiej mechanizmy rynku.

Wpływ ustawy na budżety jednostek samorządu terytorialnego nie jest możliwy do oszacowania. Wpływ taki jest możliwy w związku z wprowadzanymi tym projektem zmianami w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 76 pkt 1 ustawy o podpisach elektronicznych). Konieczność zastosowania pieczęci elektronicznej przez powiatowe urzędy pracy może generować dodatkowe koszty, które będą finansowane bądź to ze środków Funduszu Pracy, bądź też z budżetu samorządu powiatu. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie dysponuje danymi, które umożliwiłyby dokładne ich oszacowanie. Koszty takie powstaną również w przypadku udostępniania danych z rejestru centralnego przez ministra właściwego ds. pracy.

– wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Oddziaływanie na sytuację i rozwój regionów nie będzie znaczne, chociaż upowszechnienie podpisu elektronicznego może pośrednio wpłynąć na ułatwienie dostępu do elektronicznej administracji na obszarach wiejskich oraz dla osób zamieszkujących za granicą. W tym ostatnim przypadku szczególnie ważne jest zapewnienie niezawodnych mechanizmów uznawania podpisów wspólnotowych, co pozwoli na korzystanie z realizowanych drogą elektroniczną usług publicznych przedsiębiorców z innych krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przyjęcie projektu sprawi, że polska administracja publiczna będzie bardziej przyjazna obywatelom i przedsiębiorcom. Projektowana regulacja wpisuje się w szerokie działania administracji państwowej związane z koniecznością zapewnienia procedur elektronicznych przewidzianych w art. 8 dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym.

– wpływ regulacji na rynek pracy

Można oczekiwać, że zawarte w ustawie rozwiązania mające na celu zmniejszenie obciążeń regulacyjnych dla podmiotów kwalifikowanych skłoni większą grupę przedsiębiorców do podejmowania działalności usługowej polegającej na świadczeniu usług certyfikacyjnych. Ponieważ funkcjonowanie podmiotu kwalifikowanego zapewnia zwykle

zespół około kilkudziesięciu osób, zatrudnienie może tylko nieznacznie wzrosnąć. W całej Unii Europejskiej jest około 90 podmiotów kwalifikowanych, co lokuje obecną liczbę podmiotów w naszym kraju w pobliżu europejskiej średniej. Przyszłość i dalszy rozwój firm sektora usług certyfikacyjnych zależy przede wszystkim od liczby usług dostępnych drogą elektroniczną, w których podpis elektroniczny oraz pieczęć elektroniczna mogą znaleźć zastosowanie. Wprowadzenie nowych usług certyfikacyjnych może nieznacznie wpłynąć na zwiększenie liczby pracowników w tych podmiotach, które zdecydują się na ich świadczenie.

– zgodność z prawem Unii Europejskiej

W zakresie swojej regulacji ustawa implementuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych. Ustawa usuwa zawężenia definicji oraz rozbieżności występujące w obowiązującej ustawie o podpisie elektronicznym w stosunku do dyrektywy 1999/93/WE. Przy przygotowaniu projektu uwzględniono rozwój *acquis communautaire* na przestrzeni ponad dziesięciu lat od wydania dyrektywy, w tym najnowsze prace prowadzone pod przewodnictwem Komisji Europejskiej w kontekście implementacji procedur elektronicznych z art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (2006/123/WE) oraz decyzję Komisji Europejskiej z dnia 16 października 2009 r. ustanawiającą środki ułatwiające korzystanie z procedur realizowanych drogą elektroniczną poprzez „pojedyncze punkty kontaktowe” zgodnie z dyrektywą 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą usług na rynku wewnętrznym.