U Z A S A D N I E N I E

W aktualnym stanie prawnym kwestie związane z dowodami osobistymi są uregulowane w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz następujących aktach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy:

1) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 236, poz. 1999);

2) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 214, poz. 1353);

3) rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie wysokości opłat za udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, zbioru PESEL, ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz sposobu wnoszenia tych opłat (Dz. U. Nr 207, poz. 1298);

4) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie kontroli korzystania z dostępu do danych ze zbioru PESEL oraz ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych w drodze weryfikacji danych (Dz. U. Nr 228, poz. 1523);

5) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie terminów i trybu przekazywania przez gminy danych z ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 236, poz. 1644);

6) rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 47, poz. 384).

Potrzeba uchwalenia nowej ustawy wynika z planu działań Komisji Europejskiej na rzecz wdrażania ogólnoeuropejskiego systemu identyfikacji elektronicznej osób fizycznych. Nowy dowód osobisty będzie spełniał wymogi określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007 – 2010 (Dz. U. Nr 61, poz. 415), gdzie w załączniku, w Tabeli 1 „Zestawienie i charakterystyka ponadsektorowych projektów „teleinformatycznych", w poz. 4 został zamieszczony projekt „pl.ID – polska ID karta", którego jednym z głównych elementów jest wdrożenie wielofunkcyjnego elektronicznego dokumentu tożsamości z uwierzytelnieniem, zgodnego z unijnymi koncepcjami narodowego dokumentu identyfikacyjnego (eID) w systemach IT jednostek sektora publicznego (administracja publiczna, pomoc społeczna, ochrona zdrowia itp.), który umożliwiać będzie potwierdzanie tożsamości obywateli polskich. Taki dokument tożsamości powinien również umożliwiać – w zależności od potrzeb – uwierzytelnianie posiadacza w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych. Powinien również dać możliwość potwierdzenia autentyczności samego dokumentu tożsamości przy dostępie do systemów teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych. Dzięki zastosowaniu warstwy elektronicznej podniesiony ma zostać poziom ochrony przed fałszowaniem dowodów osobistych.

Potrzeba wprowadzenia nowego aktu prawnego rangi ustawowej regulującego kwestie związane z dowodami osobistymi wynika ponadto ze zmian społecznych, jakie zaszły w naszym kraju podczas obowiązywania dotychczasowych regulacji prawnych zawartych w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Potrzeba wprowadzenia nowego dowodu osobistego, potwierdzającego tożsamość obywatela również w postaci elektronicznej, wynika także ze znacznego wzrostu poziomu umiejętności informatycznych społeczeństwa. Stworzenie bezpiecznego dowodu osobistego, jako powszechnego dokumentu potwierdzającego tożsamość drogą elektroniczną, nie tylko przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa obrotu prawnego, ale ułatwi i usprawni kontakt obywatela z organami administracji, dzięki wprowadzeniu możliwości opatrzenia przesyłanego drogą elektroniczną dokumentu podpisem osobistym składanym za pomocą danych zawartych w dowodzie osobistym.

Znaczne zwiększenie funkcjonalności planowanego dowodu osobistego powoduje konieczność rozbudowania regulacji prawnych dotyczących dowodu osobistego, czego skutkiem jest wyodrębnienie unormowań dotyczących tego dokumentu z dotychczasowych

regulacji wspólnych z ewidencją ludności. Koncepcja stworzenia odrębnych regulacji prawnych dla ewidencji ludności i dla dowodu osobistego ma na celu zapewnienie przejrzystości przepisów prawa.

Powyższe znalazło odzwierciedlenie w projekcie ustawy o ewidencji ludności, którym uregulowano wyłącznie tematykę dotyczącą ewidencji ludności, a pominięto sprawy związane z dowodem osobistym. Pierwsze czytanie projektu ustawy o ewidencji ludności odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2008 r., a obecnie projekt został przyjęty przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 19 stycznia 2010 r.

Celem przygotowania projektu nowej ustawy o dowodach osobistych jest stworzenie warunków prawnych do stosowania wielofunkcyjnego, elektronicznego dokumentu tożsamości dającego gwarancję bezpiecznej identyfikacji osób.

Nowy system wydawania dowodów osobistych będzie umożliwiał realizację takich kluczowych postulatów jak: spójność i bezpieczeństwo systemu, wiarygodność dokumentów, integrację rejestrów publicznych, wydawanie wraz z dowodem tożsamości danych służących do składania podpisu osobistego oraz zgodność dowodu ze standardami międzynarodowymi.

Aby zapewnić spełnienie powyższych warunków, za najważniejsze założenia konstrukcji systemu wydawania dowodów osobistych należy uznać:

1) wydawanie dokumentów w oparciu o system administracji publicznej;
2) zapewnienie organom uczestniczącym w procesie wydawania dowodów osobistych dostępu do centralnego rejestru dotyczącego dowodów osobistych;
3) zapewnienie wycofywania z obiegu prawnego dokumentów tych osób, które zmieniły dane, w tym określenie zasad unieważniania dowodów osobistych;
4) zapewnienie dogodnej dla obywateli odmiejscowionej obsługi, umożliwiającej złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego w dowolnej gminie na terenie kraju, jak również w drodze elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP;
5) zapewnienie przepływu danych w drodze bezpiecznej transmisji teleinformatycznej, z uwzględnieniem wykorzystania sieci Internet;
6) odrębność systemu informatycznego wykorzystywanego do wydawania dowodów osobistych w odniesieniu do innych centralnych rejestrów publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu wymiany danych z rejestrem PESEL;

7) zapewnienie zachowania poufności, integralności, dostępności, rozliczalności i autentyczności przetwarzanych w systemie informacji w całym cyklu „życia” dowodu osobistego, w szczególności przez centralną personalizację dokumentów;

8) oparcie procesu przetwarzania danych o formularze elektroniczne;

9) zapewnienie zapisu danych w części elektronicznej i graficznej oraz komunikacji z częścią elektroniczną w standardach właściwych dla uzyskania cech kompatybilnych z międzynarodowym dokumentem podróży;

10) zapewnienie elektronicznego uwierzytelnienia dowodu osobistego w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz – w zależności od potrzeb – uwierzytelnienie posiadacza w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych za pomocą dowodu osobistego;

11) zapewnienie obywatelowi możliwości posługiwania się dowodem osobistym w celu składania podpisu osobistego, pozwalającego na dokonywanie czynności prawnych w drodze elektronicznej w podmiotach publicznych;

12) zapewnienie możliwości implementacji kwalifikowanego podpisu elektronicznego przez podmiot zewnętrzny w warstwie elektronicznej dowodu osobistego;

13) zapewnienie ochrony warstwy elektronicznej dowodu osobistego przed nieuprawnionym dostępem do zapisanych tam danych oraz próbami utworzenia funkcjonalnej kopii warstwy elektronicznej dowodu osobistego;

14) stworzenie możliwości implementacji mechanizmu ograniczonej identyfikacji i innych przyszłych funkcjonalności dowodu osobistego;

15) zachowanie w rejestrach danych historycznych.

Nowy wzór dowodu osobistego, oprócz warstwy graficznej pozwalającej na potwierdzenie tożsamości osoby, będzie także posiadał warstwę elektroniczną. Funkcjonalności umieszczone w części elektronicznej nie będą stanowiły katalogu zamkniętego, a co za tym idzie, w miarę potrzeb wskazanych w przepisach innych ustaw, ich zawartość będzie mogła być uzupełniana o dane niezbędne do realizacji określonych praw i obowiązków obywateli. Warstwa elektroniczna dokumentu zapewni mu także dodatkową funkcjonalność, umożliwiającą potwierdzanie tożsamości osoby dokonującej czynności drogą

elektroniczną oraz potwierdzanie autentyczności dowodu osobistego i prawdziwości danych z warstwy graficznej.

Niezależnie od przyjętej formy dokument tożsamości będzie wydawany w taki sposób, aby dane w nim zamieszczane były informacjami wiarygodnymi, zwłaszcza, że w polskim systemie prawa dowód osobisty pełni szczególną rolę, będąc dokumentem referencyjnym (wyjściowym) do wydawania innych dokumentów zawierających dane określające tożsamość osoby. Dlatego też źródłem danych zawartych w dowodzie osobistym powinien być rejestr PESEL, jako jedyny centralny rejestr zasilany bezpośrednio przez właściwe organy administracji publicznej rejestrujące zdarzenia tworzące lub zmieniające dane związane z tożsamością osoby i jej statusem administracyjno-prawnym. Nie oznacza to jednak konieczności osadzenia prawnego wydawania dowodów osobistych w ustawie regulującej funkcjonowanie rejestru PESEL. Wydawanie dokumentu w wersji elektronicznej opierać się będzie na współpracującym z rejestrem PESEL, ale od niego odrębnym systemie informatycznym, gromadzącym dane o dowodach osobistych i wnioskach o wydanie dowodu osobistego, natomiast w części dotyczącej danych osobowych – weryfikującym na bieżąco ich prawidłowość w oparciu o rejestr PESEL.

Do rozwiązań przyjętych w niniejszym projekcie nie będzie się stosowało przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.).

Ustawa wprowadza, względem dziś obowiązujących przepisów, zmianę właściwości organu w zakresie wydawania dowodów osobistych. Właściwym do wydania dowodu osobistego będzie organ dowolnej gminy na terytorium kraju. Takie rozwiązanie wprowadzi znaczące udogodnienie dla obywateli, jakim będzie odmiejscowienie procedury wydawania dowodu osobistego. Wydawanie dowodów osobistych będzie wykonywane przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 4 projektu), na co gminy otrzymywać będą, tak jak dotychczas, dotacje celowe z budżetu państwa. Natomiast właściwi miejscowo wojewodowie będą sprawować nadzór nad organami gmin w zakresie wydawania dowodów osobistych oraz będą organem odwoławczym od decyzji wydawanych przez organy gmin (art. 5 projektu).

Katalog osób uprawnionych i obowiązanych do posiadania dowodu osobistego będzie – co do zasady – taki sam, jak w obecnie obowiązujących regulacjach. Prawo do posiadania dowodu osobistego będzie miał każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, a pełnoletni

obywatele Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący na jej terytorium będą mieli obowiązek jego posiadania.

Dowód osobisty będzie dokumentem:

1) wydawanym jednej osobie i zawierającym dane wyłącznie tej osoby;
2) potwierdzającym tożsamość i obywatelstwo polskie osoby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych państw, uznających ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic;
3) uprawniającym do przekraczania granic państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych państw, uznających ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic;
4) umożliwiającym uwierzytelnienie dowodu osobistego w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz – w zależności od potrzeb – uwierzytelnienie posiadacza w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych, jak również – ograniczoną identyfikację;
5) aktywnie potwierdzającym prawdziwość danych z warstwy graficznej, przez udostępnianie ich wiarygodnej kopii zawartej w warstwie elektronicznej – dla uprawnionych organów lub za zgodą obywatela;
6) umożliwiającym instalację danych służących do składania podpisu kwalifikowanego.

Wydawanie dowodu osobistego wyłącznie dla jednej osoby oraz zawierającego dane wyłącznie tej osoby stanowi realizację zasady jedna osoba – jeden dokument. Wzór dla przyjętego rozwiązania stanowi rozporządzenie Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie (Dz. U. UE L 385, str. 1) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 444/2009 z dnia 28 maja 2009 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie (Dz. U. UE L 444, str. 1). Nie oznacza to jednak obowiązku wprowadzenia danych biometrycznych do dowodów osobistych. Na gruncie powołanego wyżej rozporządzenia kategoria dokumentów podróży nie jest tożsama z kategorią dowodów osobistych. Wprawdzie dowód osobisty będzie dokumentem uprawniającym obywateli polskich do przekraczania granic państw trzecich, które na podstawie jednostronnych decyzji uznają ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granicy (np. Chorwacja, Bośnia i Hercegowina), jednakże nie jako dokument podróży, ale jako narodowy dokument potwierdzający tożsamość i obywatelstwo osoby.

Format i wymiary dokumentu nie ulegną zmianie w stosunku do obecnie obowiązujących rozwiązań (§ 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty – Dz. U. Nr 47, poz. 384). Dowód osobisty będzie miał formę karty identyfikacyjnej o wymiarach 54 x 85 mm, tj. będzie dokumentem formatu ID1 (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007 – 2010).

Przewiduje się, że dowód osobisty będzie udostępniał dane z warstwy elektronicznej w celu ich porównania z danymi zawartymi w warstwie graficznej, a także dla lepszej identyfikacji osoby: wyświetlone na monitorze zdjęcie pobrane z warstwy graficznej będzie znacznie czytelniejsze, niż to umieszczone w warstwie graficznej dowodu osobistego.

Dowód będzie się składał z warstwy graficznej i elektronicznej (art. 11 projektu). Warstwa graficzna zawierająca wizerunek osoby oraz jej dane osobowe, tak jak dzisiaj,

będzie służyła potwierdzaniu tożsamości przy codziennych czynnościach administracyjnych i prawnych.

Zakres danych, które zostaną zamieszczone w dowodzie osobistym pozwoli na jednoznaczną identyfikację obywatela, niezależnie od sposobu wykorzystania tego dokumentu (jako karty identyfikacyjnej, czy też do identyfikacji w drodze elektronicznej) (art. 12 projektu).

Zamieszczenie w dowodzie osobistym danych dotyczących obywatelstwa (art. 12 pkt 1 lit. i projektu) ma na celu ułatwienie posługiwania się dowodem osobistym jako dokumentem podróży. Identyfikacja przynależności państwowej osoby posługującej się polskim dowodem osobistym w innych krajach Unii Europejskiej w chwili obecnej nastręcza wiele trudności funkcjonariuszom i urzędnikom tych państw. Spowodowane jest to brakiem bezpośredniego zamieszczenia w dowodzie osobistym informacji o obywatelstwie. Pośrednie wskazanie obywatelstwa przez podanie wyłącznie nazwy państwa wydającego dokument (Rzeczpospolita Polska) nie przesądza, że osoba posługująca się danym dowodem osobistym jest obywatelem polskim, gdyż niektóre państwa europejskie wydają dokumenty tożsamości również obcokrajowcom (np. Włochy, Portugalia). Zamieszczenie w dowodzie osobistym danych dotyczących obywatelstwa pozwoli wyeliminować te trudności.

Zrezygnowano z zamieszczania w dowodzie osobistym rysopisu jego posiadacza. Zamieszczanie w dotychczas wydawanych dowodach osobistych rysopisu służyło łatwiejszej identyfikacji osoby, aczkolwiek od lat budziło też kontrowersje dotyczące określania koloru oczu (który może być zmieniany przy wykorzystaniu szkieł kontaktowych), czy też zmieniającego się, na przestrzeni lat, wzrostu posiadacza dokumentu oraz nieweryfikowania tej informacji.

Nie przewiduje się zróżnicowania graficznego dowodów osobistych ze względu na pełnoletność i niepełnoletność. Przyjęcie przeciwnego rozwiązania wiązałoby się ze znacznym wzrostem kosztów wydawania dowodów osobistych ponoszonych przez budżet państwa. Pod względem technicznym wydawanie dwóch różnych wersji graficznych tego samego dokumentu jest tożsame z wprowadzeniem dwóch różnych dokumentów, co istotnie zwiększa koszty produkcji i personalizacji dokumentów. Ponadto wprowadzenie odrębnego wzoru dowodu osobistego dla osób niepełnoletnich oznaczałoby możliwość posługiwania się takim dokumentem wyłącznie do ukończenia 18 lat. W związku z tym, w przypadku wydania

dowodu osobistego siedemnastolatkowi, okres użytkowania dokumentu tożsamości wynosiłby około roku, co byłoby nieuzasadnione ekonomicznie.

Przewidziano, że w warstwie elektronicznej dowodu osobistego umieszczone zostaną trzy rodzaje danych pozwalających na składanie podpisów elektronicznych i powiązane z nimi certyfikaty: certyfikat dowodu osobistego, certyfikat podpisu osobistego oraz certyfikat ograniczonej identyfikacji (art. 13 projektu).

Podstawowym przeznaczeniem certyfikatu dowodu osobistego (art. 16 i 18 projektu) jest zabezpieczenie dowodu przed sfałszowaniem: ważne będą tylko te dokumenty, które będą w stanie przyporządkować informację uwierzytelniającą potwierdzoną ważnym certyfikatem dowodu osobistego. Do złożenia informacji uwierzytelniającej nie będzie wymagana ingerencja posiadacza dowodu, tzn. dowód będzie składał informację uwierzytelniającą na każde żądanie, po połączeniu z czytnikiem. Drugą istotną funkcją certyfikatu dowodu osobistego będzie potwierdzanie prawdziwości danych udostępnianych z warstwy elektronicznej dowodu. Do takiego udostępnienia danych konieczne jednak będzie posiadanie uprawnień do legitymowania obywateli (określonych w innych przepisach prawa) lub świadome działanie posiadacza dowodu, tzn. podanie danych znanych tylko posiadaczowi (numeru PIN).

Aktywacja certyfikatu podpisu osobistego będzie dobrowolna i będzie następować na wniosek posiadacza dowodu osobistego (art. 19 projektu). Osoby ubezwłasnowolnione częściowo lub całkowicie oraz małoletni nieposiadający zdolności do czynności prawnych nie będą korzystali z podpisu osobistego. W tym przypadku funkcjonalność podpisu osobistego nie będzie mogła być aktywna, co ma uniemożliwić samodzielny kontakt takich osób, w postaci dokumentu elektronicznego, z organami administracji publicznej.

Wyłączenie z ww. zasady małoletnich wynika z faktu, że certyfikat podpisu osobistego zawiera, znajdującą się w numerze PESEL, datę urodzenia, co pozwoli wszystkim systemom teleinformatycznym na stwierdzenie faktu niepełnoletności osoby, która będzie się w nich uwierzytelniała z wykorzystaniem podpisu osobistego, i reakcję adekwatną do wieku tej osoby. Wyłączenie takie nie powoduje żadnych zagrożeń związanych ze składaniem podpisu osobistego przez małoletnich, a jednocześnie pozwala na wykorzystanie przez nich podpisu w szerokim wachlarzu zastosowań – od postępowań sądowych, w których małoletni mogą być stroną, zastosowań komercyjnych (np. małoletni może posiadać konto bankowe od 13-go roku życia), na podstawie jednostronnych decyzji odpowiednich podmiotów.

Certyfikat podpisu osobistego będzie można zawiesić, a następnie wznowić. Ze względu na charakter dowodu osobistego jako dokumentu tożsamości, termin ważności certyfikatu podpisu osobistego musi być taki sam, jak termin ważności całego dokumentu.

Certyfikat podpisu osobistego pełnić będzie dwie podstawowe funkcje: uwierzytelnienie obywatela w systemach teleinformatycznych (tzn. zapewnienie systemów – np. rejestrów, że uzyskały kontakt z konkretną osobą) oraz zapewnienie, że dokumenty przesyłane drogą elektroniczną zostały sporządzone (podpisane) przez konkretną osobę. W przeciwieństwie do informacji uwierzytelniającej dowód, do złożenia podpisu osobistego wymagana będzie aktywność jego właściciela: podpisu osobistego nie można będzie złożyć bez podania informacji znanych tylko jego posiadaczowi (numer PIN). Wykorzystanie dowodu osobistego do składania podpisu osobistego wymaga określenia ogólnych ram prawnych. Jako generalną zasadę należy przyjąć, że jakkolwiek nie jest nakładany zakaz wykorzystania podpisu osobistego poza obszarem publicznym, to państwo nie bierze na siebie żadnej odpowiedzialności za użytkowanie podpisu osobistego w tym obszarze. Podejście to wynika z zastosowania odmiennej oceny ryzyka w stosunkach cywilno-prawnych niż w stosunkach pomiędzy osobą fizyczną a podmiotami publicznymi (art. 21 projektu).

Zakres danych zawartych w certyfikacie podpisu osobistego (art. 19 projektu) został określony zgodnie z wymaganiami interoperacyjności dla szerokiego zastosowania dokumentów tożsamości, które wskazują na konieczność definiowania profili certyfikatów z minimalną liczbą składników.

Certyfikat ograniczonej identyfikacji (art. 20 projektu) nie posiada obecnie przewidzianych prawem zastosowań i stanowi narzędzie, którego wykorzystanie będzie możliwe w przyszłości. Jego funkcjonowanie będzie analogiczne do funkcjonowania podpisu osobistego z tą różnicą, że nie będzie identyfikował żadnej konkretnej osoby, a jedynie potwierdzał, że podpis został świadomie złożony przez posiadacza dowodu osobistego (dlatego do jego złożenia konieczne będzie podanie informacji znanych tylko jego posiadaczowi). Przewidywany zakres przyszłych zastosowań może objąć np. instytucję świadka koronnego lub ograniczenie liczby niepożądanych listów elektronicznych (tzw. spam). Jego aktywacja będzie dobrowolna i będzie następowała na wniosek posiadacza dowodu osobistego. Certyfikat ograniczonej identyfikacji będzie można zawiesić, a następnie wznowić.

Profile certyfikatów w zastosowaniach elektronicznych dokumentów są istotnym elementem interoperacyjności, zarówno w zakresie kompatybilności pomiędzy różnymi rozwiązaniami technicznymi, jak i umożliwienia posługiwania się tym dokumentem w transgraniczych relacjach obywatel – administracja. Wieloletnie doświadczenie w posługiwaniu się w systemach teleinformatycznych modelem infrastruktury klucza publicznego, opartym na certyfikacie klucza publicznego, wykazało, że nadmierna elastyczność formatów certyfikatów cyfrowych prowadzi do znacznego ich rozszerzania o składniki przydatne dla danej dziedziny zastosowania, ale utrudniające posługiwanie się tymi certyfikatami w innych zastosowaniach. Mając powyższe na uwadze, dominującym aktualnie trendem w zakresie definiowania profili certyfikatów cyfrowych przeznaczonych do maksymalnie szerokiego stosowania, jest powściągliwość w umieszczaniu wewnątrz certyfikatu nadmiaru dodatkowych elementów.

W związku z przyjęciem, że dane służące do identyfikacji dokumentu oraz dane służące do składania i weryfikowania podpisu osobistego będą użytkowane przez cały okres ważności dowodu osobistego (czyli z zasady przez 10 lat) należy przyjąć w art. 22 projektu rozwiązanie szczególne, które umożliwi niezwłoczną reakcję na sytuację zagrożenia dla bezpieczeństwa danych przechowywanych w postaci elektronicznej w systemie teleinformatycznym obsługującym proces weryfikacji. Źródeł takiego zagrożenia nie da się przewidzieć i precyzyjnie opisać dla tak długiego przedziału czasu – może nastąpić np. kompromitacja algorytmów lub grup kluczy szyfrujących. Przykładową reakcją na takie zdarzenie może być – zależnie od okoliczności i skali problemu – skrócenie terminu ważności dowodów osobistych dla określonych grup dokumentów lub wprowadzenie zasady, że dokumenty te zachowują ważność, mimo że nie są w stanie złożyć ważnej informacji uwierzytelniającej.

Projekt ustawy nie zmienia zasady nieodpłatnego wydawania dowodów osobistych (art. 23 projektu) obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 r., wprowadzonej w wyniku nowelizacji ustawy o dowodach osobistych i ewidencji ludności. Jedynie zamieszczenie w dowodzie osobistym danych służących do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu oraz korzystanie z nich, odbywa się na koszt i ryzyko posiadacza dowodu osobistego oraz podmiotu kwalifikowanego, a w przypadku uszkodzenia dowodu osobistego skutkującego niemożnością korzystania z bezpiecznego podpisu elektronicznego koszt ewentualnego zakupu nowego certyfikatu kwalifikowanego obciąża posiadacza dowodu osobistego (art. 21).

Wniosek o wydanie dowodu osobistego, w formie pisemnej, ustnej lub w formie dokumentu elektronicznego, będzie można złożyć w organie dowolnej gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 24 projektu). Zróżnicowanie postaci składania wniosku ma na celu ułatwienie obywatelowi występowania o wydanie dowodu osobistego.

Szczegółowe określenie, w art. 25 projektu, katalogu osób mogących składać wniosek o wydanie dowodu osobistego ma na celu wyraźne wskazanie, że wnioskodawcą może być osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych.

Wprowadzenie wyjątku od tej zasady w ust. 3 tego przepisu ma na celu umożliwienie realizacji wymogu posiadania dowodu osobistego już od dnia, w którym wnioskodawca ukończy 18 rok życia. Wiąże się to przede wszystkim ze szczególną rolą dowodu osobistego w polskim porządku prawnym.

Zmiana zakresu danych (rezygnacja z rysopisu i koloru oczu), określona w art. 28 projektu, zawartych we wniosku o wydanie dowodu osobistego oraz nowe postaci składania tego wniosku mają na celu uproszczenie procedury wydawania dowodu osobistego i uczynienie jej bardziej przyjazną dla obywatela.

Odbiór dowodu osobistego będzie następował w siedzibie organu gminy, w której został złożony wniosek o jego wydanie (art. 30 projektu). Dowód będzie odbierany osobiście, a w przypadku osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych – w obecności tej osoby przez osobę ją reprezentującą. Jedynie w przypadku dzieci do ukończenia 5 roku życia ich obecność nie będzie konieczna przy odbiorze dowodu. Odbiór dowodu osobistego będzie potwierdzany na formularzu dowodu osobistego.

Odmowa jego wydania nastąpi, gdy fotografia załączona do wniosku o wydanie dowodu osobistego nie spełni wymogów określonych w art. 29 projektu lub naruszy inne przepisy ustawy. Odmowa nastąpi w formie decyzji administracyjnej, która z mocy prawa będzie posiadała rygor natychmiastowej wykonalności (art. 32 projektu). Wymóg wydania decyzji administracyjnej pozwoli na kontrolę stosowania tej instytucji, zaś rygor natychmiastowej wykonalności wynika stąd, że dowód osobisty obciążony wadą nieprawidłowej fotografii nie powinien zostać odebrany przez wnioskodawcę.

Przepisy dotyczące aktywacji, zawieszania i wznawiania certyfikatów podpisu osobistego oraz ograniczonej identyfikacji uregulowano w Rozdziale 5 projektu ustawy w art. 33 – 47.

Aktywacja certyfikatów podpisu osobistego oraz ograniczonej identyfikacji będzie następowała na wniosek posiadacza dowodu osobistego (art. 33 projektu). Wprowadzenie zasady, że aktywacja certyfikatu dowodu osobistego musi nastąpić podczas odbioru dowodu osobistego przez obywatela, pozwala traktować certyfikat dowodu osobistego jako mechanizm zabezpieczający, służący do poświadczenia autentyczności dokumentu i danych w nim zawartych oraz gwarantuje, że dowód nie jest używany przed odebraniem go przez posiadacza.

Zawieszenie ww. ceryfikatów będzie następowało na wniosek posiadacza dowodu osobistego lub na skutek prawomocnego orzeczenia sądu o utracie pełnej zdolności do czynności prawnych przez posiadacza dowodu osobistego (art. 37 projektu). W przypadku osób, które prawomocnie utraciły pełną zdolność do czynności prawnych, zawieszenie certyfikatów nastąpi w drodze decyzji administracyjnej, która z mocy prawa będzie posiadała rygor natychmiastowej wykonalności.

Zastosowanie instytucji zawieszania certyfikatu podpisu osobistego ma zapewnić obywatelom pełną kontrolę nad swoimi certyfikatami i umożliwić natychmiastową reakcję np. w przypadku podejrzenia zagubienia dowodu osobistego, wymuszenia jego przekazania lub w przypadku przewidywanej niedyspozycji.

Wznowienie certyfikatu podpisu osobistego lub certyfikatu ograniczonej identyfikacji nastąpi na skutek upływu terminu wskazanego we wniosku o jego zawieszenie lub na wniosek (art. 41 projektu).

Art. 48 projektu wprowadza zamknięty katalog przesłanek będących podstawą do wydania nowego dowodu osobistego.

W art. 49 projektu nałożono na posiadacza dowodu osobistego, który utracił dowód osobisty, obowiązek zgłoszenia tego faktu organowi dowolnej gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a przypadku gdy zdarzenie to miało miejsce poza granicami kraju – do dowolnej placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zgłoszenia można będzie dokonać pocztą, telefaxem lub drogą elektroniczną. Posiadacz dowodu, który zgłosi jego utratę otrzyma zaświadczenie ważne nie dłużej niż 2 miesiące.

Art. 50 projektu nakłada obowiązek zwrotu cudzego dowodu przez osobę, która go znalazła, do organu dowolnej gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a przypadku gdy zdarzenie to miało miejsce poza granicami kraju – do dowolnej placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej, oraz obowiązek zwrotu dowodu osobistego przez osobę, która

utraciła polskie obywatelstwo. Obowiązek zgłoszenia utraty, uszkodzenia i przekazania znalezionego dowodu osobistego wynika z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Projekt ustawy w art. 52 określa przesłanki i wskazuje termin unieważnienia dowodu osobistego w trakcie jego ważności.

Na postawie art. 54 projektu będzie można stwierdzić nieważność dowodu osobistego osoby, która we wniosku o jego wydanie podała nieprawdziwe dane. Stwierdzenie nieważności dowodu osobistego nastąpi w drodze decyzji administracyjnej, która z mocy prawa będzie posiadała rygor natychmiastowej wykonalności.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, stosownie do art. 55 projektu, będzie prowadził w formie elektronicznej wykaz unieważnionych i błędnie spersonalizowanych dowodów osobistych oraz utraconych blankietów dowodów osobistych.

Rozdział 7 projektu ustawy zawiera regulacje dotyczące rejestrów dowodów osobistych.

W związku z odmiejscowieniem procesu wydawania dowodów osobistych minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie organem prowadzącym Rejestr Dowodów Osobistych, z którego również będzie udostępniał informacje. Personalizacja dowodów osobistych będzie odbywać się centralnie w oparciu o Rejestr Dowodów Osobistych, w jednostce organizacyjnej ministerstwa dysponującej odpowiednimi środkami techniczno-organizacyjnymi (art. 57 projektu).

Zmiana zakresu danych (art. 58 projektu) gromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych w stosunku do funkcjonującej obecnie Ogólnokrajowej Ewidencji Wydanych i Unieważnionych Dowodów Osobistych wynika ze zmiany zasad działania rejestru. Dane w OEWiUDO przyporządkowane są do osoby, natomiast w RDO podstawowym elementem zbioru będzie sprawa dowodowa, tj. wniosek i wydany na jego podstawie dowód osobisty.

Zmianie ulegnie również sposób zasilania rejestru centralnego. Dotychczas dane wprowadzane były do baz gminnych, a następnie przekazywane do OEWiUDO, natomiast Rejestr Dowodów Osobistych będzie zasilany bezpośrednio przez gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu zapewnienie referencyjności rejestru centralnego oraz

zagwarantowanie integralności danych. Ponadto praca wszystkich organów na jednej bazie danych pozwoli na odmiejscowienie czynności związanych z wydaniem dowodu osobistego.

Zmiana nazwy rejestru centralnego podyktowana jest gruntowną zmianą zasad funkcjonowania i zasilania tego rejestru.

Organy gmin, do realizacji własnych celów, będą mogły prowadzić gminne rejestry dowodów osobistych (art. 60 projektu). Rejestry te będą rejestrami wtórnymi w stosunku do RDO, co oznacza, że dane z Rejestru Dowodów Osobistych będą przekazywane do rejestrów prowadzonych przez gminy, natomiast dane z tych rejestrów nie będą przekazywane do rejestru centralnego.

Przewidziane w Rozdziale 8 projektu ustawy zasady postępowania z dokumentacją dowodową mają na celu zapewnienie dostępu do dokumentów w okresie ważności dowodu osobistego oraz po utracie jego ważności bądź unieważnieniu.

Przyjęty w art. 65 projektu okres przechowywania dokumentacji związanej z wydawaniem dowodów osobistych (10 lat) wynika ze szczególnej roli dowodu osobistego w polskim systemie prawnym.

W Rozdziale 9 dotyczącym udostępniania danych w odniesieniu do dzisiejszych rozwiązań prawnych rozszerzono zakres usług świadczonych drogą elektroniczną przez zapewnienie osobom nieodpłatnego dostępu on-line do własnych danych zawartych w Rejestrze Dowodów Osobistych oraz umożliwienie składania wniosków o udostępnienie danych i dostarczania danych uprawnionym osobom i podmiotom w formie dokumentu elektronicznego.

W art. 69 projektu przewidziano udostępnianie danych z rejestrów przez teletransmisję w trybie pełnej i ograniczonej teletransmisji – oba o charakterze ciągłym: podmiot, na jednorazowy wniosek, uzyskuje stały dostęp do rejestrów oraz w trybie jednostkowym. Udostępnianie danych podmiotom wymienionym w art. 70 ust. 3 projektu nastąpi nieodpłatnie, pozostałym podmiotom odpłatnie. Opłaty będą stanowić dochód budżetu państwa.

Znacznie zawężono, w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, katalog podmiotów, które będą miały bezpośredni dostęp do danych zgromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych, wyłącznie

do organów czy służb, którym dane zamieszczone w tym rejestrze będą niezbędne do prowadzenia postępowań dotyczących dowodu osobistego (przede wszystkim związanych z prowadzonym śledztwem czy dochodzeniem). Przyjęte rozwiązanie jest konsekwencją przepisów projektu ustawy o ewidencji ludności, który umożliwia innym podmiotom uzyskanie danych dotyczących osoby, w tym danych dotyczących ostatniego wydanego dowodu osobistego z rejestru PESEL. W celu usprawnienia prowadzonych postępowań dotyczących dowodów osobistych przewidziano także dostęp określonych organów do dokumentacji związanej z wydawaniem dowodów osobistych zgromadzonej w organach gmin, placówkach konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej i urzędach stanu cywilnego w postaci papierowej i elektronicznej. Odmowa udostępnienia danych nastąpi w drodze decyzji administracyjnej.

Ponadto przyznano ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych uprawnienie do prowadzania kontroli podmiotów korzystających z udostępniania danych w trybie ograniczonej teletransmisji (art. 73 projektu).

Art. 79 projektu umożliwi dostęp do wykazu unieważnionych dowodów osobistych. Wprowadzenie wykazu obejmującego serie i numery wszystkich unieważnionych dowodów osobistych, publikowanego na stronie internetowej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ma na celu poprawienie bezpieczeństwa obrotu prawnego, w tym utrudnienie dokonywania kradzieży tożsamości. Ponieważ przedmiotem publikacji będą wyłącznie dane obejmujące serie i numer unieważnionego dokumentu, nie wydaje się, aby przyjęcie takiego rozwiązania mogło skutkować naruszeniem prywatności obywateli, którym unieważniono dowody osobiste. Jednocześnie w celu zapobieżenia wykorzystywania takiej informacji przez osoby, które w sposób nieuprawniony weszły w posiadanie dokumentu, przewiduje się uwierzytelnianie i rejestrację osób sprawdzających ważność poszczególnych dowodów osobistych.

Na podstawie art. 80 projektu organy gmin i konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej będą udostępniać dokumentację związaną z dowodami osobistymi. Dokumentacja będzie udostępniana wyłącznie organom i podmiotom wskazanym w art. 70 ust. 3 pkt 1 – 12, sądom i innym podmiotom realizującym zadania publiczne, jeżeli wykażą interes prawny. Odmowa udostępnienia nie będzie zaskarżalna, a udostępnianie będzie nieodpłatne.

Projekt ustawy w art. 84 wprowadza przepis penalizujący uchylanie się od obowiązku posiadania lub wymiany dowodu osobistego, zatrzymania bez podstawy prawnej cudzego

dowodu osobistego i niezwracania dowodu osobistego w razie utraty obywatelstwa polskiego. Powyższe czyny będą zagrożone karą ograniczenia wolności do 1 miesiąca albo karą grzywny, zaś orzekanie będzie odbywać się na zasadach określonych w przepisach o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Należy jednocześnie podkreślić, że inne przestępstwa związane z dowodami osobistymi zostały opisane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) w art. 274 i 275 zamieszczonych w Rozdziale XXXIV „Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów". Przepisy te odnoszą się odpowiednio do zbycia własnego lub cudzego dokumentu tożsamości oraz posługiwania się dokumentem tożsamości innej osoby, kradzieży, przywłaszczenia dokumentu tożsamości i przesyłania lub przewożenia przez granicę cudzego dokumentu tożsamości.

W związku z nałożeniem na konsulów nowych obowiązków związanych z przyjmowaniem zgłoszeń o utraconych lub uszkodzonych dowodach osobistych, przyjmowaniem znalezionych dowodów osobistych oraz przekazywaniem tych informacji organom gmin, a także przechowywaniem i udostępnianiem dokumentacji związanej z dowodami osobistymi znowelizowano ustawę z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów (Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823, z późn. zm.).

Projekt przewiduje zachowanie ważności dowodów osobistych wydanych na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących (art. 87 projektu).

Adres miejsca zameldowania zamieszczony w dowodach osobistych wydanych na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących nie będzie potwierdzał miejsca zameldowania. Zmiana adresu miejsca zameldowania nie będzie podstawą do wymiany dowodu osobistego (art. 88 projektu).

Sprawy wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy będą prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 89).

Dotychczasowa ogólnokrajowa ewidencja wydanych i unieważnionych dowodów osobistych zostanie zlikwidowana z dniem 1 stycznia 2011 r., a dane w nim zgromadzone zasilą Rejestr Dowodów Osobistych (art. 90).

Ponadto dane archiwalne zgromadzone w zbiorze PESEL na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych dotyczące dowodów osobistych wydanych przed dniem 1 stycznia 2001 r. zostaną przeniesione do RDO.

Ustawa wejdzie w życie dnia 1 stycznia 2011 r. Jednocześnie traci moc dotychczas obowiązująca ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

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.

O C E N A S K U T K Ó W R E G U L A C J I

1. Podmioty, na które oddziałuje projekt aktu prawnego

Biorąc pod uwagę przewidywany zakres regulacji, podmiotami na które będzie oddziaływała ustawa o dowodach osobistych będą:

1) obywatele polscy zamieszkali w kraju lub za granicą – w zakresie obowiązku lub uprawnienia do posiadania dowodu osobistego;
2) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – w zakresie prowadzenia Rejestru Dowodów Osobistych, udostępniania informacji z tego Rejestru, personalizacji dowodów osobistych, certyfikacji podpisów osobistych składanych przy pomocy danych zamieszczonych w dowodzie osobistym w procesie personalizacji, zwierzchniego nadzoru nad sprawami związanymi z wydawaniem dowodów osobistych oraz umożliwienia instalacji podpisu kwalifikowanego i innych funkcjonalności dowodów osobistych;
3) organy gmin – w zakresie wydawania dowodów osobistych, w tym przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego, wydawania decyzji administracyjnych związanych z wydawaniem dowodów osobistych oraz unieważniania dowodów osobistych;
4) wojewodowie – w zakresie nadzoru nad organami gmin w zakresie wydawania dowodów osobistych;
5) konsulowie – w zakresie przyjmowania od obywateli zgłoszeń o utracie i zniszczeniu dowodu osobistego oraz przekazywania do właściwego, ze względu na wydanie dowodu osobistego, organu gminy informacji o konieczności unieważnienia dowodu osobistego.

2. Wpływ ustawy o dowodach osobistych na sektor finansów publicznych

Wpływ projektowanej ustawy na budżet państwa

Budżet projektu pl.ID, obejmujący poza kosztami inwestycyjnymi także koszty eksploatacji systemu do 2013 r. włącznie, w 85 % finansowany jest ze środków przyznanych przez Unię Europejską, a w 15 % przez budżet państwa.

Inwestycje związane z wdrożeniem systemu wydawania nowych dowodów osobistych obciążą w latach 2009 – 2013 budżet państwa łączną kwotą 34 630 350 zł. Jest to 15 %

z łącznej kwoty 230 869 000 zł. Koszty te będą pokrywane z budżetu państwa z pozycji: Część 42 (sprawy wewnętrzne) – Dział 750 (administracja publiczna).

Do 2013 r. włącznie, roczne obciążenie kosztami eksploatacyjnymi budżetu państwa będzie wynosić w sumie 6 421 300 zł. Na powyższe będzie się składać piętnastoprocentowy udział państwa w budżecie projektu pl. ID wynoszący 4 161 300 zł oraz koszt utrzymania centrum wsparcia użytkownika w wysokości 2 260 000 zł.

Od 2014 r. łączne koszty eksploatacji, ponoszone już wyłącznie przez budżet państwa, będą wynosiły 30 002 000 zł rocznie.

Budżet projektu pl.ID nie przewiduje finansowania kosztów produkcji dowodów. Ponieważ od dnia 1 stycznia 2010 r., zgodnie z ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 39, poz. 306), dowody osobiste będą wydawane nieodpłatnie, koszty te w całości będą finansowane środkami z budżetu państwa.

Według wstępnych szacunków koszt blankietu dowodu, jego personalizacji oraz zaimplementowanej części elektronicznej będzie wynosił między 50 a 58 złotych.

Do ustalenie wielkości liczby dowodów osobistych wydawanych po wejściu w życie nowej ustawy, posłużyły dane o liczbach dowodów osobistych w latach 2007-2008 wydanych z przyczyn innych niż ustawowy obowiązek wymiany oraz informacje o liczbie dowodów osobistych, które utracą swoją ważność z powodu upływu terminu w latach 2011-2015.

Liczby wydanych dowodów, z powodów innych niż ustawowy obowiązek wymiany związany z wprowadzeniem nowego wzoru dowodu osobistego, w latach 2006, 2007, 2008 wynosiły odpowiednio 2 096 522, 2 168 981 i 2 062 307. Liczby te mogą stanowić wartość referencyjną dla określenia liczby, które będą wydawane po dniu 1 stycznia 2001 r. z innych przyczyn niż upływ terminu ważności dokumentu (uszkodzenie, utrata, zmiana danych, wydanie po raz pierwszy).

W latach 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015 ze względu na upływ dziesięcioletniego terminu ważności dowodów osobistych będzie podlegało wymianie odpowiednio 1 594 198, 2 042 500, 2 854 566, 3 944 153 i 4 026 275 dokumentów tożsamości.

Ustalając wartość mediany na 2 096 522 dla liczby dowodów wydawanych w latach 2006 – 2008 oraz 2 854 566 dla liczby dowodów, które w latach 2011 – 2015 będą wymienione z powodu upływu dziesięcioletniego terminu ważności, przez dodanie obydwu tych liczb, można oszacować liczbę produkowanych rocznie dowodów na 4 951 088.

W związku z powyższym, przyjmując, że koszt produkcji jednego dokumentu będzie wynosił między 50 zł a 58 zł, można oszacować minimalny roczny koszt produkcji dowodów osobistych na 247 554 400 zł, a maksymalny na 287 163 104 zł.

Koszty produkcji dowodów osobistych tak jak dotychczas będą pokrywane z pozycji: Część 42 (sprawy wewnętrzne) – Dział 750 (administracja publiczna) – Rozdział 750 – 70 (Centrum Personalizacji Dokumentów) w ramach wydatków planowanych w ustawie budżetowej na dany rok.

Koszty ponoszone dotychczas przez budżet państwa w związku z eksploatacją systemu wydawania i produkcją dowodów osobistych przedstawiono w tabeli poniżej.

ROK	KOSZT ZAKUPU DOKUMENTÓW	LICZBA SPERSONALIZO-WANYCH DOKUMENTÓW	JEDNOSTKOWY KOSZT PERSONALI-ZACJI	KOSZT EKSPLOATACJI	CAŁKOWITE KOSZTY
2001	30 587 840,00	1 800 370	1,71	3 078 632,7	33 666 472,7
2002	49 685 680,96	2 262 452	2,21	5 000 018,92	54 687 699,82
2003	84 365 578,64	3 978 906	1,4	5 570 468,4	89 936 047,04
2004	112 966 944,32	4 982 791	2,55	12 706 117,1	125 673 061,42
2005	77 204 606, 08	4 579 304	4,99	22 850 727,0	100 053 335,07
2006	90 320 777,28	5 434 800	3,26	17 717 448,0	108 038 225,28
2007	178 186 935,08	8 910 478	3,60	32 077 720,8	210 264 654,88
2008	68 204 151,12	3 926 232	5,14	20 180 832,5	88 384 983,68
2009	27 738 554,39	1 720 943	11,83	20 358 755,7	48 097 310,09

Ustalając, na podstawie przedstawionych wyżej danych, wartość mediany na 89 936 047 zł można oszacować wielkość dodatkowych kosztów ponoszonych przez budżet państwa w związku z eksploatacją systemu wydawania i produkcji nowych dowodów osobistych w latach 2011 – 2013 minimalnie na 164 039 653 zł, a maksymalnie na 203 648 357 zł – rocznie.

Po uwzględnieniu nakładów inwestycyjnych roczne dodatkowe koszty, w pierwszych trzech latach funkcjonowania nowego systemu, można oszacować:

1) w 2011 r. – minimalnie na 167 023 603 zł, maksymalnie na 206 632 307 zł;
2) w 2012 r. – minimalnie na 168 661 453 zł, maksymalnie na 208 270 157 zł;
3) w 2013 r. – minimalnie na 166 520 353 zł, maksymalnie na 206 129 057 zł.

Od roku 2014, po przeniesieniu wszystkich kosztów eksploatacji na budżet państwa i zakończeniu inwestycji, kwoty te odpowiednio mogą wynosić od 187 620 353 zł do 227 229 057 zł – rocznie.

Wpływ projektowanej ustawy na finanse jednostek samorządu terytorialnego

W związku z wyposażeniem dowodu osobistego w część elektroniczną nowe przepisy zwiększą liczbę zadań wykonywanych przez gminy. Jednocześnie rozwiązania przyjęte w nowej ustawie umożliwią obywatelom zredukowanie liczby wizyt w urzędzie związanych z wydawaniem dowodu osobistego, a także zapewnią komunikację pomiędzy rejestrami PESEL i RDO, uwalniając pracowników organów gmin od czasochłonnej weryfikacji danych w dwóch systemach informatycznych.
To z kolei spowoduje zmniejszenie obciążenia pracą urzędników samorządowych obsługujących system wydawania dowodów osobistych.

Powyższe zrekompensuje obciążenia wynikające z dodatkowych zadań gmin. Nie będzie więc konieczności zwiększenia liczby etatów kalkulacyjnych przeznaczonych na realizację zadań wynikających z ustawy o dowodach osobistych, ani zwiększania związanych z tym kosztów kancelaryjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że koszty dzierżawy łączy teletransmisyjnych zostały już przewidziane w projekcie ustawy o ewidencji ludności, wejście w życie nowej ustawy o dowodach osobistych, w ostatecznym rozrachunku, powinno być neutralne dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym, nie przewiduje się zwiększenia dotacji celowych na pokrycie kosztów wydawania dowodów osobistych, wykonywanego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, które będą przekazywane gminom, tak jak obecnie.

3. Wpływ ustawy o dowodach osobistych na rynek pracy

Projektowana ustawa powinna wywierać pozytywny wpływ na rynek pracy. Wdrożenie funkcjonowania podpisu osobistego zniweluje bariery administracyjne, a tym samym stworzone zostaną warunki dla rozwoju zintegrowanych usług publicznych, według koncepcji „jednego okienka". Łatwy i skuteczny dostęp do informacji zawartych w kluczowych rejestrach państwowych będzie prowadzić w konsekwencji do uproszczenia procedur związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców (np. przy uzyskiwaniu zaświadczeń urzędowych o niezaleganiu w spłacie zobowiązań wobec budżetu państwa).

W konsekwencji, wpłynie to pozytywnie na rozwój polskich przedsiębiorstw, co będzie miało bezpośredni wpływ na liczbę zatrudnianych pracowników. Zredukowanie

obciążeń biurokratycznych, przez elektronizację kontaktów z administracja publiczną, może być również pozytywnym impulsem dla podejmowania własnej działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne.

4. Wpływ ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

Nie jest wykluczone uznanie za wystarczający, na mocy umowy dwustronnej lub jednostronnego oświadczenia woli, podpisu osobistego w obrocie cywilnoprawnym pomiędzy poszczególnymi podmiotami obrotu gospodarczego. W związku z powyższym, projektowana ustawa, dzięki umożliwieniu stosowania podpisu osobistego w kontaktach z innymi podmiotami niż tylko organy administracji przyczyni się do upowszechnienia jego stosowania w stosunkach cywilnoprawnych, co z kolei powinno przełożyć się na wzrost konkurencyjności gospodarki. Wielkości tego wpływu nie można oszacować.

5. Wpływ ustawy na sytuację i rozwój regionalny

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

6. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Założenia projektowanej ustawy były zamieszczone stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; w tym trybie nie zostały zgłoszone żadne uwagi.

Założenia projektowanej ustawy były konsultowane z:

1) Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;
2) wojewodami;
3) Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych;
4) Rzecznikiem Praw Obywatelskich;
5) Państwową Komisją Wyborczą;
6) Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych;
7) Polską Izbą Informatyki i Telekomunikacji;
8) Polskim Towarzystwem Informatycznym;
9) Związkiem Banków Polskich;
10) Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

Założenia projektowanej ustawy były przedmiotem obrad Zespołu do spraw Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli oraz Zespołu do spraw Społeczeństwa Informacyjnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie uzyskały bardzo pozytywną opinię. Spośród uwag zgłoszonych przez obydwa ww. zespoły większość miała charakter legislacyjno-redakcyjny.

Spośród uwag o charakterze merytorycznym najistotniejsze były dwie. Pierwsza z nich dotyczyła doprecyzowania zasad wyłączania elektronicznych funkcjonalności dowodów osobistych, w tym informowania o takich sytuacjach obywateli, i została uwzględniona. Druga była propozycją rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do posiadania dowodu osobistego o obywateli polskich poniżej 13 roku życia i została ona uwzględniona w trakcie prac nad projektem ustawy. Ponadto postulowano rezygnację z umieszczania w warstwie graficznej dowodu osobistego informacji o obywatelstwie polskim, co nie mogło zostać uwzględnione ze względu na to, że jedną z funkcji dowodu osobistego jest potwierdzanie obywatelstwa polskiego.

W dniu 30 września 2009 r. projekt założeń przyszłej ustawy został przyjęty przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Spośród wojewodów uwagi wnieśli: Wojewoda Warmińsko-Mazurski, Wojewoda Świętokrzyski, Wojewoda Podkarpacki, Wojewoda Małopolski, Wojewoda Mazowiecki oraz Wojewoda Dolnośląski. Powyższe uwagi w większości miały charakter legislacyjno-redakcyjny. Natomiast zasadność uwag merytorycznych była analizowana przy pracach nad założeniami do projektowanej ustawy.

Z uwag merytorycznych za najistotniejszą należy uznać postulat utrzymania, przewidzianego w obecnie obowiązujących przepisach ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, prawa do posiadania dowodu osobistego przez obywateli polskich, także tych, którzy nie ukończyli 13 roku życia, ze względu na możliwość przekraczania granic Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie tego dokumentu, który został uwzględniony w trakcie prac nad projektem ustawy.

Podniesiono także kwestię zamieszczania graficznego wzoru podpisu w dowodzie osobistym, jednakże uwaga ta nie została uwzględniona, gdyż odejście od zamieszczania w dowodzie osobistym podpisu wynika z niewielkiej użyteczności tego elementu w dokonywaniu identyfikacji posiadacza dowodu osobistego. Wzór podpisu jest właściwością, która może zmieniać się w czasie. Ponadto, ze względu na niewielką ilość

miejsca na blankiecie dowodu osobistego, a co za tym idzie słabą czytelność tej danej, podpis taki nie jest trudny do podrobienia.

Ponadto zakwestionowano możliwość gromadzenia dokumentacji dowodowej dotyczącej tego samego dowodu osobistego w kilku urzędach gmin, w zależności od powstałych zdarzeń, a następnie w różnych archiwach, podnosząc argument, że koperta dowodowa oraz inna dokumentacja dotycząca tego samego dowodu osobistego powinna się znajdować się w jednym miejscu. Uwaga nie została uwzględniona. Nie ma konieczności wprowadzenia postulowanego rozwiązania, ponieważ wszystkie informacje dotyczące zdarzeń związanych z dowodem osobistym będą odzwierciedlone – w dostępnym na poziomie każdej gminy – Rejestrze Dowodów Osobistych. Przyjęta w założeniach projektu ustawy koncepcja jest konsekwencją odmiejscowienia procesu wydawania dowodów osobistych. Zaproponowano również, aby dostęp do Rejestru Dowodów Osobistych w trybie pełnej teletransmisji otrzymali również wojewodowie z tytułu sprawowanego przez nich nadzoru nad organami gmin w zakresie wydawania dowodów osobistych. Koncepcja ta nie została jednakże uwzględniona, gdyż sprawowanie nadzoru nie wymaga posiadania narzędzi będących w posiadaniu podmiotu nadzorowanego.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie zgłosił uwag do przedstawionych do konsultacji założeń projektowanej ustawy. W toku dodatkowych konsultacji dotyczących możliwości uzupełnienia założeń projektowanej ustawy o rozwiązania dotyczące publikowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych wykazu unieważnionych dowodów osobistych Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych uznał tę propozycję za wysoce interesującą i wychodzącą naprzeciw potrzebom zgłaszanym – również organowi do spraw ochrony danych osobowych – przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze. Zgodnie z sugestią Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych doprecyzowano zasady dostępu do wykazu unieważnionych dowodów osobistych oraz przedstawiono uzasadnienie dla przyjęcia takiego rozwiązania.

Zgodnie z uwagami zgłoszonymi przez Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych odstąpiono od przekazywania całości dokumentacji dowodowej do archiwum państwowego oraz przewidziano, że za zgodą właściwego miejscowo Dyrektora Archiwum Państwowego dokumentacja dowodowa będzie niszczona.

Polska Izba Teleinformatyki i Telekomunikacji zaakceptowała główne kierunki zmian zawartych w prezentowanym projekcie założeń projektu ustawy. Zgłoszone uwagi stanowiły podstawę do dalszych prac legislacyjnych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym części

elektronicznej dokumentu. Część uwag miała charakter legislacyjno-redakcyjny, obejmując, między innymi, analizę terminologiczną pojęć pojawiających się w założeniach projektu ustawy.

Spośród uwag o charakterze merytorycznym do najważniejszych należałoby zaliczyć propozycję decentralizacji procesu personalizacji dowodów osobistych i wprowadzenie systemu, który umożliwi szybkie wydawanie dowodów w urzędzie gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania łączyłoby się z bardzo istotnym zwiększeniem kosztów wprowadzenia nowego systemu, związanym z koniecznością zapewnienia wszystkim organom gmin w kraju: drukarek, maszyn grawerujących, oprogramowania oraz aparatów fotograficznych, a także zbudowania niezbędnych w takiej sytuacji systemów bezpieczeństwa. W związku z powyższym, w chwili obecnej, nie ma możliwości uwzględnienia powyższej propozycji.

Do istotnych uwag należy również zaliczyć postulat rozszerzenia katalogu danych umieszczanych w dowodzie osobistym, w szczególności w jego części elektronicznej. W tym miejscu należy podkreślić, że założenia projektu ustawy nie zamykały drogi do umieszczania w dokumencie dodatkowych funkcjonalności.

Zaproponowano także centralizację Gminnych Rejestrów Dowodów Osobistych. Uwaga nie mogła być uwzględniona. Przyjęcie postulowanego rozwiązania sprzeczne byłoby z celem wprowadzenia zapisu umożliwiającego prowadzenie takich rejestrów gminom, a którym było umożliwienie gminom zachowania integralności systemów informatycznych, z których aktualnie korzystają.

Uwagi zgłoszone przez Polskie Towarzystwo Informatyczne w znacznej części dotyczyły aspektów technicznych związanych z wprowadzeniem warstwy elektronicznej dowodu osobistego. W części stanowiły podstawę do dalszych prac legislacyjnych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym warstwy elektronicznej dokumentu.
Jednakże większość uwag nie wymagała uwzględnienia, ponieważ odnosiły się one do kwestii, które w istocie zostały w założeniach projektowanej ustawy w sposób jasny rozstrzygnięte, co nie zostało dostrzeżone przez podmiot opiniujący.

Związek Banków Polskich wyraził opinię, że projektowana ustawa spełnia zarówno oczekiwania społeczne, jak i jest realizacją zadań nałożonych na administrację rządową. Jednocześnie ZBP zgłosił uwagi dotyczące kwestii udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych w trybie ograniczonej teletransmisji oraz wymogu posiadania interesu prawnego w uzyskaniu dostępu do tych danych, postulując umożliwienie dostępu także na podstawie interesu faktycznego. Biorąc pod uwagę, że w trakcie prac nad założeniami projektowanej ustawy wzbogacono ten dokument o rozwiązanie przewidujące publikowanie

przez ministra wykazu unieważnionych dowodów osobistych, należy uznać, że powinno ono konsumować propozycję Związku Banku Polskich zmierzającą do maksymalnego ułatwienia możliwości weryfikacji ważności dowodu osobistego.

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Państwowa Komisja Wyborcza nie zgłosili uwag do założeń projektowanej ustawy.

03/03/BS