

## UZASADNIENIE

### 1. Zakres i istota nowelizacji

Istotą niniejszego projektu ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw jest przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 167, poz. 1131, z późn. zm.) wraz z rezygnacją z warstwy elektronicznej dowodu osobistego, przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427, z późn. zm.) oraz zmiana ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.) likwidująca niektóre uciążliwości przy realizacji obowiązku meldunkowego.

### 2. Zależność projektu ustawy od realizacji projektu pl.ID

Wejście w życie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych oraz ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności jest ściśle powiązane z projektem pl.ID – polska ID karta, prowadzonym w ramach 7. osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Zgodnie z Planem Informatyzacji Państwa (PIP) na lata 2007 – 2010 projekt zdefiniowany został jako kontynuacja działań rozpoczętych w ramach projektu PESEL2, przy wykorzystaniu rezultatów i doświadczeń wynikających z tego projektu. Realizacja projektu rozpoczęła się w 2008 r., natomiast jego zamknięcie planowane było na 2013 r.

Projekt miał na celu przebudowę systemu rejestrów państwowych, obejmującą m.in. modernizację rejestru PESEL oraz integrację z nim rejestrów centralnych, budowę i integrację z rejestrem PESEL Rejestru Dowodów Osobistych, budowę Centralnego Rejestru Aktów Stanu Cywilnego oraz opracowanie elektronicznego dowodu osobistego. Ponadto rezultatem projektu miało być wyposażenie jednostek gmin w sprzęt zapewniający łączność z rejestrem PESEL oraz opracowanie i instalację aplikacji wspomagającej pracę urzędników gminnych w zakresie prowadzenia ewidencji ludności oraz wydawania dowodów osobistych. Realizacja projektu w zakresie przebudowy systemu rejestrów państwowych, tj. modernizacji rejestru PESEL, integracji z nim rejestrów centralnych oraz budowy i integracji

z rejestrem PESEL Rejestru Dowodów Osobistych stanowi warunek niezbędny do wejścia w życie wskazanych ustaw.

Zakończenie projektu pl.ID – polska ID karta planowane było pierwotnie na koniec 2013 r., jednakże w toku jego realizacji zdiagnozowano istotne problemy natury wewnętrznej, związane z założeniami samego projektu, oraz zewnętrznej, związane z przejściowym wstrzymaniem finansowania pl.ID oraz rozwojem rynku usług elektronicznych na obszarze Unii Europejskiej. W wyniku zdiagnozowania tych problemów podjęto działania naprawcze, których dotychczasowym efektem są m.in. następujące decyzje lub dokumenty:

- raport Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji opracowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w kwietniu 2012 r.,
- plan działań naprawczych w celu poprawy zarządzania i kontroli projektów powstających w ramach 7. osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Remedial Action Plan) opracowany 4 czerwca 2012 r. przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
- rekomendacje dotyczące analizy oczekiwań i potrzeb administracji publicznej w zakresie wprowadzenia nowego dowodu osobistego oraz zakresu zaimplementowanych w nim funkcjonalności, przyjęte przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji 21 marca 2012 r.,
- rekomendacja dotycząca dalszego kształtu i zakresu pl.ID – polska ID karta, przyjęta przez Komitet Projektu pl.ID – polska ID karta 9 lipca 2012 r., uaktualniona na posiedzeniu tego Komitetu w dniu 13 września br.

W kwietniu 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opublikowało raport Państwo 2.0. – Nowy start dla e-administracji, który analizuje dotychczasową realizację przez administrację publiczną projektów informatycznych, w tym projektu pl.ID – polska ID karta. Najważniejsze zdiagnozowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji problemy związane z procedowaną ustawą, to: brak pełnego zabezpieczenia środków budżetowych państwa w związku z koniecznością wydawania nowych elektronicznych dowodów osobistych, niewłaściwie przyjęta sekwencja prac realizacyjnych (nie uwzględniono priorytetów realizacji i integracji

rejestrów państwowych), nierealnie zdefiniowane rezultaty projektu. Raport wskazuje również na wady wspólne dla wielu projektów informatycznych realizowanych w administracji publicznej, jak np. brak logicznej sekwencyjności w opracowywaniu i realizacji projektu, która pozwoliłaby dokonywać niezbędnych korekt dostosowawczych w odpowiednim czasie i fazie realizacji projektu, tak aby adekwatnie odpowiadać na pojawiające się ryzyka i zagrożenia oraz reagować na rozwój technologii oraz zmienne otoczenie prawne i instytucjonalne, wymuszające częste zmiany w systemach informatycznych.

Najważniejszym problemem, którym skutkowałaby realizacja projektu pl.ID – polska ID karta w jego dotychczasowym kształcie, byłyby wysokie koszty utrzymania systemu rejestrów państwowych i lokalnej infrastruktury informatycznej służącej potrzebom ewidencji ludności. Struktura finansowania projektu nie mogła zawierać środków na utrzymanie systemu rejestrów państwowych (środki takie muszą być pokrywane z budżetu państwa), niemniej niezależnie od tej zasady koszty utrzymania rezultatów projektu nie zostały kompleksowo oszacowane. Wykonane na obecnym etapie analizy stanu projektu dwie odrębne estymacje tych kosztów wykazały, że budżet państwa musiałby w ciągu najbliższych pięciu lat, w okresie od stycznia 2013 r. do grudnia 2017 r., ponieść z tego tytułu wydatki w wysokości około 250 – 290 milionów złotych. W związku z powyższym jednym z najważniejszych kierunków podjętych działań naprawczych jest optymalizacja kosztów utrzymania systemu rejestrów państwowych. Wstępne analizy struktury informatycznej systemu rejestrów państwowych, przygotowane niezależnie przez Centrum Projektów Informatycznych oraz Centralny Ośrodek Informatyki, sugerują, że można w niej wprowadzić zmiany wynikające z postępu technologicznego, który nastąpił w ostatnich latach. Nowe rozwiązania, niedostępne na etapie tworzenia projektu lub niedostatecznie wówczas zweryfikowane pozwolą na realizację celów projektu i uzyskanie porównywalnych efektów przy niższych nakładach finansowych. Przebudowa architektury systemu jest krokiem w kierunku zabezpieczenia się przed koniecznością ponoszenia przez budżet kosztów utrzymania, które nie zostały uwzględnione na etapie konstruowania i uruchamiania projektu. Zaniechanie tych działań mogłoby skutkować długofalowym wydatkowaniem środków publicznych

w nieracjonalnej wysokości. Byłaby to sytuacja niepożądana, zwłaszcza w kontekście ograniczonych środków budżetowych, na które wpływ ma niekorzystna sytuacja makroekonomiczna na świecie.

Prowadzona obecnie analiza ma również za zadanie ustalenie możliwości zagwarantowania neutralności technologicznej systemu rejestrów państwowych w zakresie większym, niż w dotychczas realizowanej architekturze informatycznej. Zgodnie z raportem Państwo 2.0 administracja powinna korzystać ze sprawdzonych, stabilnych i powszechnie dostępnych produktów o ugruntowanej opinii, gdyż umożliwi to dokonanie zakupu po cenach konkurencyjnych. Dzięki temu stosunkowo łatwo jest znaleźć na rynku wsparcie, a tym samym uniknąć dyktatu cenowego producenta. W praktyce, całkowite uniezależnienie się od wybranej wcześniej technologii i polityki licencyjnej firm jest bardzo trudne, niemniej należy dążyć do tego, żeby system był skonstruowany z komponentów możliwych do wymiany na inne, pochodzące od różnych producentów, bez konieczności przebudowy całej architektury. Jak podkreślono w raporcie Państwo 2.0, ułatwione jest wówczas zapewnienie interoperacyjności w obrębie środowiska informatycznego, warunkującej efektywną pracę systemu jako całości. Rozwiązanie technologiczne przyjęte na wcześniejszych etapach rozwoju systemu rejestrów państwowych, w szczególności przy realizacji projektu PESEL2, w znaczący sposób ograniczają konkurencyjność przy wyborze dostawców urządzeń i oprogramowania. Wywarło to wpływ również na dotychczasową realizację projektu pl.ID – polska ID karta.

W toku realizacji projektu powstały również zasadnicze wątpliwości co do zgodności zastosowanej technologii użytej do zapewnienia łączności gmin z systemem rejestrów państwowych z wymogami bezpieczeństwa państwa. Przeprowadzone w dniu 16 stycznia 2012 r. przez Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe (CERT) analizy wykazały, że powszechnie dostępne na rynku rozwiązania techniczne dotyczące przesyłu informacji między jednostkami gminnymi a warstwą rejestrów nie były w stanie w pełni zagwarantować bezpiecznej łączności. Wnioski przedmiotowych analiz były zbieżne z doświadczeniami innych państw, które stosowały podobne do przyjętych w projekcie pl.ID – polska ID karta rozwiązania technologiczne, jednakże

w trakcie ich użytkowania zdiagnozowały liczne naruszenia zasad bezpieczeństwa danych osobowych. W tej sytuacji założenia projektowe wymagają znaczącej korekty. Ponadto, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami technicznymi, działalność całego systemu w nadmiernym stopniu byłaby zależna od sprawności znacznej liczby elementów infrastruktury; awaria któregokolwiek z nich oznaczała w praktyce zatrzymanie pracy całego systemu.

Na realizację projektu wpływ miały również czynniki zewnętrzne. Najważniejszym czynnikiem była kwestia finansowania 7. osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, w ramach której prowadzony był projekt pl.ID – polska ID karta. Zgodnie z przedstawionym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji raportem Państwo 2.0 w 13 projektach (w tym pl.ID – polska ID karta), realizowanych w ramach 7. osi priorytetowej POIG, wymagana jest gruntowna korekta założeń projektowych i organizacyjnych.

W związku z powyższym w dniu 20 kwietnia 2012 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o czasowym wstrzymaniu certyfikacji środków unijnych na realizację 7. osi priorytetowej POIG. Zawieszenie certyfikacji środków oznacza, że projekt pl.ID – polska ID karta nie może uzyskać refundacji poniesionych kosztów ze środków unijnych, w konsekwencji czego może wystąpić sytuacja, w której źródłem jego finansowania w pewnym okresie mogą być wyłącznie środki krajowe. Koszt realizacji projektu wynosi łącznie 370 mln zł, z czego poziom refundacji ze strony budżetu unijnego określony został na poziomie 85%.

W dniu 4 czerwca 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało plan działań naprawczych w celu poprawy zarządzania i kontroli projektów powstających w ramach 7. osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Remedial Action Plan), który zawiera zasady wzmocnienia systemu zarządzania i kontroli projektów realizowanych w ramach 7. osi. Plan działań naprawczych wychodzi od krytycznej oceny aktualnego stanu przedsięwzięcia i kreśli perspektywę działań, które mają zapewnić efektywną realizację inwestycji informatycznych. Działania naprawcze obejmować będą zmiany w systemie monitorowania projektów informatycznych przez wprowadzenie zasad raportowania realizacji tzw. kamieni milowych, zmiany w zakresie zadań Instytucji Pośredniczącej I i II stopnia, zmiany zasad realizacji

wniosków o płatność oraz wzmocnienie nadzoru nad wprowadzaniem zmian do umów o dofinansowanie. Zastosowanie tego planu, który ma być wdrożony przez instytucje zaangażowane w realizację 7. osi priorytetowej POIG, umożliwi wykonanie zaleceń Komisji Europejskiej z dnia 20 kwietnia 2012 r. i stanowić będzie podstawę do decyzji Komisji w przedmiocie wznowienia certyfikacji 7. osi.

W celu uzupełnienia planu działań naprawczych dla 7. osi priorytetowej POIG przygotowana została w dniu 3 lipca 2012 r. przez Centrum Projektów Informatycznych, będące podmiotem realizującym projekt pl.ID – polska ID karta, diagnoza rozpoznanych problemów związanych z realizacją projektu oraz propozycja środków zaradczych. Zaproponowano przeprowadzenie audytu projektu w zakresie przyjętych rozwiązań sprzętowych i systemowych, zabezpieczenia interesów budżetu państwa oraz weryfikacji wykorzystania zakupionych licencji na oprogramowanie. W zakresie infrastruktury projektu zaproponowano przeprowadzenie kompleksowych testów i ocenę jej faktycznej wydajności i bezpieczeństwa. Wyniki testów będą podstawą do podjęcia ewentualnych dodatkowych decyzji o modyfikacji istniejącej infrastruktury. Sugerowane rozwiązanie zostało 9 lipca 2012 r. przyjęte przez Komitet Projektu pl.ID – polska ID karta i uaktualnione na posiedzeniu tego Komitetu w dniu 13 września 2012 r., który zalecił realizację wskazanych zadań.

### 3. Terminy

#### 3.1. Zmiana terminu wejścia w życie ustawy o ewidencji ludności i ustawy o dowodach osobistych

Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, wejście w życie ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych jest uwarunkowane uprzednią realizacją projektu pl.ID. Niniejszy projekt ustawy przewiduje zmianę daty wejścia w życie przedmiotowych aktów na dzień 1 stycznia 2015 r. Jest to podyktowane dwoma czynnikami. Pierwszy czynnik związany jest z koniecznością realizacji działań naprawczych, określonych w Remedial Action Plan, oraz zmianą niektórych założeń projektowych.

W ciągu najbliższych miesięcy zostanie przeprowadzony audyt projektu w jego warstwie informatycznej, finansowej i prawnej. Audyt pozwoli na określenie zakresu przeprojektowania architektury systemu rejestrów państwowych pod

kątem optymalizacji oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu zabezpieczeń. Czas potrzebny do zakończenia projektu jest zdeterminowany również przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, ze szczególnym naciskiem na przejrzystość i czytelność procedur. Przy projektowaniu i budowie rozwiązań informatycznych w szerszym niż dotychczas zakresie powinny być uwzględniane potrzeby i oczekiwania końcowych użytkowników systemu rejestrów państwowych, np. urzędów gmin. W związku z tym harmonogram realizacji projektu uwzględniał będzie czas niezbędny do rzetelnego przeprowadzenia testów systemu rejestrów państwowych oraz przygotowania gmin i przeszkolenia użytkowników systemu przed wdrożeniem nowego modelu ewidencji ludności. W celu zapewnienia przejrzystości realizacji projektu i oceny jego ewaluacji cyklicznie będą sporządzane raporty z wykonanych zadań.

Drugim czynnikiem determinującym datę wdrożenia ustaw jest ustalony przepisami prawa unijnego okres kwalifikowalności wydatków projektowych. Graniczną datą uzyskania certyfikacji środków poniesionych na realizację projektu jest dzień 31 grudnia 2015 r. W związku z powyższym zdecydowano się na ustalenie daty ukończenia projektu pl.ID – polska ID karta na koniec 2014 r., co pozwoli na zakończenie rozliczenia poniesionych wydatków kwalifikowanych do końca 2015 r.

### 3.2. Zmiana terminu zniesienia obowiązku meldunkowego

Projekt niniejszej ustawy przewiduje również przesunięcie terminu zniesienia obowiązku meldunkowego na dzień 1 stycznia 2016 r. Termin ten jest zależny od uprzedniego zakończenia realizacji projektu pl.ID – polska ID karta, w szczególności od przebudowy i modernizacji rejestru PESEL, tak aby mógł on być rejestrem referencyjnym dla innych baz danych administracji publicznej. Przyjęty w niniejszym projekcie termin umożliwi zakończenie przez administrację publiczną szeroko rozumianych prac dostosowawczych do nowego stanu prawnego, w szczególności dostosowanie systemów teleinformatycznych, przeprowadzenie zmian organizacyjnych oraz prawnych.

#### 4. Zmiany w ustawie o dowodach osobistych

Przedłożony projekt ustawy dokonuje również zmiany w zakresie dowodów osobistych przez uchylenie jej części dotyczącej elektronicznych funkcjonalności. Powyższe zmiany podyktowane są przeprowadzoną przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji analizą zasadności wdrożenia elektronicznego dowodu osobistego w Polsce. Jak wskazano wyżej, na posiedzeniu w dniu 21 marca 2012 r. Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji zarekomendował przesunięcie terminu wdrożenia elektronicznych dowodów osobistych do czasu opracowania jednolitej polityki w zakresie uwierzytelniania obywateli w systemach teleinformatycznych administracji publicznej, na podstawie której będzie możliwe precyzyjne określenie niezbędnych funkcjonalności elektronicznego dowodu osobistego, w tym także rozstrzygnięcie celowości wprowadzania kolejnej metody uwierzytelniania – podpisu osobistego. Rozproszenie rozwiązań prawnych powoduje, że resorty administracji rządowej przyjmują odrębne narzędzia uwierzytelniania obywateli, które niejednokrotnie mają podobny zakres funkcjonalny (np. podpis osobisty, podpis kwalifikowany, podpis profilu zaufanego e-PUAP, bezpieczne podpisy elektroniczne).

Wpływ na zmiany ustawy o dowodach osobistych mają także prace Komisji Europejskiej nad utworzeniem do końca 2015 roku jednolitego rynku cyfrowego. Celem przedmiotowych działań Komisji jest doprowadzenie do zasadniczego wzrostu znaczenia obrotu gospodarczego dokonywanego za pośrednictwem elektronicznych środków komunikacji. Osiągnięcie powyższego możliwe będzie przez reformę dotychczasowego systemu świadczenia usług transgranicznych, ustanowienie zasad technicznej, prawnej oraz organizacyjnej interoperacyjności metod uwierzytelniania obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.

W ramach przedmiotowych prac Komisja opublikowała projekt rozporządzenia w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym. Głównym celem rozporządzenia jest dokonanie gruntownej przebudowy instytucji podpisów elektronicznych, określenie ram dla interoperacyjności systemów uwierzytelniania administracji publicznej, uregulowanie zasad funkcjonowania wielousługowych platform administracji publicznej oraz zapewnienie wzajemnego uznawania elektronicznej identyfikacji



i elektronicznego uwierzytelniania w całej Unii Europejskiej na podstawie internetowych usług uwierzytelniania dostępnych we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym, że prace nad rozporządzeniem znajdują się na wczesnym etapie legislacyjnym, trudno określić, jakie konkretnie rozwiązania prawne planuje przyjąć Komisja Europejska. Jest to istotne, bowiem rozwiązania, jakie zostaną zaproponowane w rozporządzeniu, mogą być rozbieżne z przyjętymi w Polsce. Zgodnie z przyjętą koncepcją elektroniczny dowód osobisty miał być instytucją prawną funkcjonującą wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie przewidziana została możliwość współpracy elektronicznych funkcjonalności dowodu osobistego z instytucjami prawnymi wdrożonymi w innych krajach. Istnieje stąd realne niebezpieczeństwo, że przyjęcie rozporządzenia spowoduje bezużyteczność podpisu osobistego i elektronicznej identyfikacji (w koncepcji przyjętej w Polsce) na arenie europejskiej przez brak interoperacyjności z ogólnoeuropejskimi zasadami uwierzytelniania. Rezygnacja z wdrożenia elektronicznego dowodu osobistego ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której wdrożony elektroniczny dowód będzie musiał zostać ponownie poddany kosztownym zmianom, wynikającym ze zmiany prawa Unii Europejskiej.

Efektom ustanowienia jednolitego rynku cyfrowego może być również wdrożenie zupełnie nowych instrumentów uwierzytelniania, które w swojej istocie będą tańsze, prostsze i efektywniejsze niż elektroniczny dowód osobisty. Projekt rozporządzenia przewiduje wdrożenie innowacyjnych produktów, takich jak: pieczęć elektroniczna dla osób prawnych, usługa przekazu elektronicznego danych oraz zreformowanie instytucji podpisów elektronicznych. Każdy z przedstawionych produktów ma podobny zakres funkcjonalny, co podpis osobisty, i może w znacznym stopniu obniżyć zasadność wprowadzenia elektronicznego dowodu osobistego.

Zaniechanie wprowadzenia elektronicznego dowodu osobistego w obecnym kształcie nie przekreśla idei wprowadzenia elektronicznego dokumentu tożsamości w przyszłości. Daje podstawę do wprowadzenia takiego rozwiązania, które będzie zgodne z ogólnoeuropejskimi zasadami elektronicznej identyfikacji, w czasie pełnej gotowości państwa do realizacji tego przedsięwzięcia. Pozwoli również na

wyposażenie obywateli polskich w instrument uwierzytelniania umożliwiający realne funkcjonowanie w ramach jednolitego rynku cyfrowego.

Pomimo uchylecia przepisów dotyczących elektronicznych funkcjonalności dowodów osobistych projekt ustawy pozostawia w mocy pozostałe instytucje prawne przewidziane w ustawie o dowodach osobistych, mające bezpośrednie przełożenie na korzyści dla obywatela. Przede wszystkim ustawa przewiduje utworzenie centralnego referencyjnego Rejestru Dowodów Osobistych, do którego bezpośredni dostęp będą miały organy gmin. Jego budowa umożliwi:

- 1) składanie wniosku o wydanie dowodu osobistego w organie dowolnej gminy na terenie kraju, niezależnie od miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o dowód osobisty;
- 2) składanie wniosku o wydanie dowodu osobistego drogą elektroniczną, w wyniku czego obywatel zobowiązany będzie do osobistej wizyty w urzędzie wyłącznie przy odbiorze dowodu osobistego;
- 3) wgląd osobom w zakresie własnych danych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
- 4) utworzenie wykazu unieważnionych dowodów osobistych, który zawierać będzie serie i numery unieważnionych dokumentów oraz serie i numery błędnie spersonalizowanych lub utraconych blankietów dowodów osobistych. Ustanowiony zostanie dla obywateli oraz instytucji powszechny dostęp do wykazu, co wydatnie przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Powyższe rozwiązanie przyniesie oszczędności środków publicznych i usprawni procedurę wydawania dowodów osobistych.

Ponadto aktualne zostaną przepisy ustawy przewidujące rezygnację z zamieszczania adresu zameldowania w dowodzie osobistym, co umożliwi zwolnienie obywatela od uciążliwego obowiązku każdorazowej wymiany dokumentu w przypadku zmiany miejsca stałego pobytu. W konsekwencji doprowadzi to do znacznych oszczędności środków publicznych oraz racjonalizacji procesu wydawania dowodów osobistych.

5. Zniesienie niektórych uciążliwości przy realizacji obowiązku meldunkowego

Biorąc pod uwagę przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy o ewidencji ludności projektodawca zaproponował złagodzenie niektórych uciążliwości związanych z realizacją obowiązku meldunkowego. Zakres zniesionych uciążliwości ograniczony został do tych, które nie są zależne od modernizacji systemu rejestrów państwowych. Zmiany te, oczekiwane społecznie, nie budziły kontrowersji podczas prac nad ustawą o ewidencji ludności; przeniesienie terminu ich wejścia w życie, jako skutku zmiany terminu wejścia w życie ustawy o ewidencji ludności, nie byłoby zasadne. W związku z powyższym, przedłożony projekt przewiduje znowelizowanie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, upraszczając procedury realizacji obowiązku meldunkowego przez m.in.

- 1) zniesienie obowiązku zameldowania obywateli polskich, obywateli UE, obywateli państw EFTA – stron EOG oraz obywateli Konfederacji Szwajcarskiej na pobyt czasowy nieprzekraczający trzech miesięcy;
- 2) likwidację obowiązku meldunkowego wczasowiczów i turystów (art. 1 pkt 10 projektu);
- 3) likwidację obowiązków właścicieli, dozorców, administratorów nieruchomości oraz zakładów pracy do weryfikowania wypełniania obowiązku meldunkowego przez mieszkańców lub pracowników (art. 1 pkt 15 projektu);
- 4) wprowadzenie możliwości dopełnienia obowiązku meldunkowego przez ustanowionego pełnomocnika (art. 1 pkt 2 projektu);
- 5) wprowadzenie możliwości automatycznego wymeldowania przy zameldowaniu w nowym miejscu (art. 1 pkt 8 projektu);
- 6) wydłużenie terminu na realizację obowiązku meldunkowego z 4 do 30 dni (art. 1 pkt 2 i 8 projektu) oraz zniesienie sankcji karnych dla obywateli polskich, obywateli UE, obywateli EFTA – stron EOG oraz obywateli Konfederacji Szwajcarskiej za niedopełnienie obowiązku meldunkowego (art. 1 pkt 3 projektu);
- 7) odstąpienie od konieczności zgłaszania przy dopełnianiu obowiązku meldunkowego informacji o wykształceniu, obowiązku wojskowym oraz

przedkładania wojskowego dokumentu osobistego (art. 1 pkt 1, 4, 7, 16, 18 i 21 projektu);

- 8) wydłużenie okresów wyjazdów zagranicznych podlegających zgłoszeniu w organie ewidencji ludności z 3 do 6 miesięcy (art. 1 pkt 7 projektu).

Projektowana ustawa, wprowadzając udogodnienia w procedurze meldunkowej, przewiduje rozróżnienie na cudzoziemców będących obywatelami UE, EFTA – stron EOG, Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin – wobec których zastosowanie mają złagodzone zasady wykonywania obowiązku meldunkowego – oraz obywateli państw trzecich – wobec których pozostawiono obecnie obowiązujące zasady meldunkowe. Rozróżnienie to wynika z konieczności przestrzegania przepisów prawa Unii Europejskiej, w szczególności wyrażonej w art. 18 akapit 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ogólnej zasady zakazu dyskryminacji obywateli państw UE ze względu na przynależność państwową. Przedmiotowa zasada nakazuje równe traktowanie obywateli polskich oraz obywateli UE w porównywalnych stanach faktycznych, w konsekwencji czego niedopuszczalne byłoby ustanowienie dla obywateli UE bardziej rygorystycznych przepisów meldunkowych.

Z likwidacją wszelkich możliwych niedogodności dotyczących obowiązku meldunkowego dla obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich UE wiąże się również zniesienie sankcji za jego niedopełnienie. Projektodawca uznał, iż obowiązkowi nie zawsze muszą towarzyszyć sankcje. Zapis o sankcjach za niedopełnienie obowiązku meldunkowego jest już dziś zapisem martwym i od wielu lat niestosowanym przez organy administracji publicznej. Jest to nowe podejście do obywatela, który obowiązek meldunkowy winien realizować nie z powodu sankcji za jego niedopełnienie ale dlatego, że z faktu zameldowania będą wynikać dla niego określone uprawnienia, np. w zakresie prawa wyborczego.

Wobec cudzoziemców będących obywatelami państw trzecich nadal obowiązywać będzie czterodniowy termin na dokonanie obowiązku meldunkowego, utrzymane będą sankcje karne za niedopełnienie tego obowiązku, pozostanie także obowiązek zameldowania na pobyt czasowy do 3 miesięcy.

Konsekwencją utrzymania obowiązku zameldowania na pobyt czasowy do 3 miesięcy będzie zachowanie w mocy przepisów ustawy o ewidencji ludności

i dowodach osobistych dotyczących gminnych zbiorów danych tej kategorii cudzoziemców (art. 1 pkt 13 projektu).

Projektodawca, pozostawiając bez zmian zasady wykonywania obowiązku meldunkowego przez obywateli państw trzecich, tożsame z rozwiązaniami wynikającymi z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427, z późn. zm.), uznał, iż ma to istotne znaczenie dla właściwego wykonywania przez państwo roli porządkowej, w tym gwaranta bezpieczeństwa zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. O ile informację o miejscu zamieszkania obywateli polskich pozyskuje się już z chwilą urodzenia i jest ona na przestrzeni życia możliwa do ustalenia dzięki różnym czynnościom administracyjno-prawnym, do których obywatel polski przystępuje, o tyle informację o miejscu przebywania cudzoziemca, którego pobyt co do zasady ma charakter czasowy, można pozyskać przede wszystkim przez egzekwowanie obowiązku meldunkowego.

Istotną propozycją łagodzącą restrykcyjny charakter obowiązku meldunkowego jest wprowadzenie możliwości jego dopełnienia przez pełnomocnika. Ma to na celu ułatwienie osobom wykonywania obowiązku meldunkowego w sytuacji, w której nie mogą osobiście uczestniczyć w przedmiotowej procedurze.

Ponadto, uznając celowość zbierania danych o migracjach zewnętrznych, projektodawca nie zrezygnował z obowiązku zgłaszania w organach gmin wyjazdów poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, a jedynie wydłużył z 3 do 6 miesięcy okresy wyjazdów podlegających zgłoszeniu. Pozyskiwanie przedmiotowych danych przez organy gmin zapewnia służbom statystyki publicznej gromadzenie informacji o wyjazdach czasowych trwających dłużej niż 12 miesięcy, których obowiązek przekazywania na państwa członkowskie nakładają przepisy rozporządzenia WE nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie statystyk dotyczących pracowników – cudzoziemców.

Jednocześnie, wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oraz ustawie z dnia 10 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, wprowadzono do ustawy o ewidencji ludności

i dowodach osobistych definicję danych jednostkowych, co istotnie ułatwi obywatelom uzyskiwanie określonych danych z ewidencji ludności oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych w formie jednego dokumentu. Powyższe rozróżnienie ma istotny wpływ na załatwianie wniosków osób fizycznych, przede wszystkim żądań zainteresowanych osób dotyczących poświadczenia przez organ gminy ich adresu zameldowania, a także wskazania innych osób (członków rodziny) zameldowanych pod tym samym adresem. Tego typu żądania zgłaszane są głównie przez uczniów lub studentów ubiegających się o stypendia socjalne albo o miejsca w akademikach, ewentualnie przez osoby ubiegające się o świadczenia z pomocy społecznej, tj. przeważnie przez osoby o trudnej sytuacji finansowej.

Ponadto, dostrzegając nieścisłości w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz w ustawie o ewidencji ludności, zaproponowano zmianę art. 26 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz art. 43 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności przez wprowadzenie możliwości złożenia przez obywateli państw UE oraz członków ich rodzin odpowiednio dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu oraz karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE. Projekt przewiduje również rozszerzenie, określonych w art. 29 ustawy o ewidencji ludności, rodzajów zameldowania dziecka obywatela polskich urodzonego w kraju o możliwość jego zameldowania na pobyt czasowy. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem tego przepisu ustawodawca dopuszczał zameldowanie noworodka wyłącznie na pobyt stały nawet w sytuacji, gdy jego rodzice zameldowani byli jedynie na pobyt czasowy.

Jednocześnie z uwagi na konieczność stosowania prawidłowej terminologii w projekcie wprowadzono regulację, zgodnie z którą w odpowiednich przepisach ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o ewidencji ludności wyrazy „zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich” zastąpiono wyrazami „zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej”.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie podlega obowiązkowi notyfikacji zgodnie z przepisami 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 i z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### I. Podmioty, na które oddziałuje projekt aktu prawnego

Uwzględniając przewidywany zakres regulacji, podmiotami, na które będzie oddziaływała przedmiotowa nowelizacja, będą Minister Spraw Wewnętrznych, wojewodowie, organy gmin oraz obywatele polscy i cudzoziemcy, Minister Administracji i Cyfryzacji, podmioty gospodarcze (firmy tworzące aplikacje alternatywne) oraz inne instytucje przygotowujące się lub będące w fazie integracji z Systemem Rejestrów Państwowych, np. Ministerstwo Finansów.

Ponadto przewidziana w projekcie rezygnacja z warstwy elektronicznej dowodu osobistego będzie wiązała się z utratą lub odsunięciem w czasie potencjonalnych korzyści dla obywateli oraz administracji publicznej.

Utracone korzyści dla administracji:

- 1) brak jednolitego mechanizmu uwierzytelniania obywateli w organach administracji publicznej;
- 2) oszczędności nakładów i czasu w związku z możliwością udostępnienia obywatelom drogą elektroniczną, dzięki wiarygodnemu mechanizmowi zdalnego uwierzytelnienia obywatela, usług publicznych, wymagających silnego uwierzytelnienia, np. złożenia wniosku o zmianę w księgach wieczystych;
- 3) uzyskanie możliwości skorzystania z nośnika, jakim jest mikroprocesor w dowodzie osobistym, do umieszczenia w przyszłości dodatkowych danych bez konieczności budowy odrębnych systemów resortowych.

Utracone korzyści dla obywatela:

- 1) stworzenie możliwości szerokiego wykorzystywania w obrocie prawnym podpisu elektronicznego osadzonego w dowodzie osobistym;
- 2) umożliwienie obywatelowi łatwiejszej kontroli nad jego danymi osobowymi zgromadzonymi w rejestrach państwowych;
- 3) stworzenie obywatelowi możliwości potwierdzania jego prawa do ubezpieczenia zdrowotnego za pomocą osadzonej w dowodzie aplikacji eKUZ (elektroniczna Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego).



Wskazując na utracone potencjalne korzyści, należy jednak mieć na uwadze, że:

- 1) podpis osobisty miałby w istocie podobny zakres funkcjonalny do funkcjonującego w obrocie prawnym podpisu potwierdzonego profilem zaufanym e-PUAP;
- 2) zastosowanie e-PUAP jest de facto rozwiązaniem tańszym niż podpis osobisty;
- 3) podpis osobisty, podobnie jak podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP, byłby wyłącznie mechanizmem uwierzytelniania; jego implementacja nie oznaczałaby automatycznej informatyzacji obrotu prawnego między obywatelem a organami administracji publicznej;
- 4) brak jest w kraju odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej efektywne wykorzystanie podpisu osobistego;
- 5) podpis osobisty prawdopodobnie nie znalazłby szerszego zastosowania w obrocie prywatnym, ze względu na funkcjonujące tam od wielu lat różnorodne zasady uwierzytelniania (PIN, karty dostępu, tokeny, hasła internetowe, konta zaufane itp.);
- 6) wdrożenie funkcjonalności podpisu osobistego mogłoby wiązać się z dodatkowymi kosztami dla obywateli np. konieczność kupna co najmniej czytnika wraz z oprogramowaniem dla jednego gospodarstwa domowego.

## II. Przeprowadzenie konsultacji

Projektowana ustawa została zamieszczona, zgodnie z wymogami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; zainteresowanie pracami nad projektem zgłosiła Gildia Sp. z o.o. Ponadto projekt zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy proces legislacyjny, zgodnie z wymogami § 11a ust. 1 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

Projektowana regulacja została przekazana również do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych oraz wojewodom.

W dniu 26 września 2012 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw został przyjęty przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, po uprzednim uzyskaniu pozytywnej opinii Zespołu do Spraw Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie dostrzegł, aby rozwiązania przyjęte w projekcie naruszały przepisy o ochronie danych osobowych.

Spośród wojewodów uwagi wnieśli: Wojewoda Małopolski, Wojewoda Mazowiecki, Wojewoda Lubuski, Wojewoda Podlaski, Wojewoda Podkarpacki, Wojewoda Śląski, Wojewoda Warmińsko-Mazurski, Wojewoda Zachodniopomorski. Część uwag miała charakter legislacyjno-redakcyjny.

Z uwag merytorycznych za najistotniejszą należy uznać postulat usunięcia z zakresu danych zgłaszanych podczas czynności meldunkowych informacji o wykształceniu, obowiązku wojskowym oraz rezygnacji z obowiązku przedkładania wojskowego dokumentu osobistego przy tych czynnościach jako nie mających znaczenia dla obowiązku meldunkowego.

Drugą istotną uwagą był postulat wprowadzenia możliwości automatycznego wymeldowania przy zameldowaniu w nowym miejscu.

Ponadto wskazano na konieczność wprowadzenia do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych definicji „danych jednostkowych” udostępnianych ze zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych jako mającej istotne znaczenie z punktu widzenia osób ubiegających się o udostępnienie danych w związku z np. ubieganiem się o przyznanie zasiłku czy stypendium.

W związku z przewidzianą w projekcie możliwością wykonywania czynności meldunkowych za pośrednictwem pełnomocnika, zakwestionowano zasadność zapisów dotyczących dokonywania zameldowania w zastępstwie przez osoby bliskie nieposiadające pełnomocnictwa.

Nie uwzględniono postulatu rezygnacji ze zgłoszeń wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z tych wyjazdów.

Uznano, iż propozycja uregulowania kwestii wymeldowania osób z budynku, który został rozebrany lub w inny sposób przestał istnieć, wykracza poza zakres i cel przedmiotowego projektu, zgodnie z którym zmiany w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych zostały ograniczone do wprowadzenia proobywatelskich udogodnień w procedurze meldunkowej.

Nie przychyłono się także do postulatu wprowadzenia zmian w wysokości opłat pobieranych za udostępnianie ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych danych osobowych na wnioski osób fizycznych oraz uproszczenia formularza wniosku o udostępnianie danych, składanego przez osoby fizyczne, ponieważ kwestie zostały uregulowane w aktach wykonawczych do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, pozostających poza przedmiotem nowelizacji.

Nie uwzględniono również uwagi dotyczącej negatywnego wpływu likwidacji obowiązku meldunkowego oraz zaprzestania gromadzenia w rejestrze PESEL danych adresowych na działalność organów administracji publicznej jako wykraczającej poza zakres projektu. Likwidacja obowiązku meldunkowego została przewidziana mocą ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, przedmiotowy projekt przesuwa jedynie o dwa lata (z 1 stycznia 2014 r. na 1 stycznia 2016 r.) datę zniesienia tego obowiązku meldunkowego.

Ponadto w trakcie konsultacji społecznych, w następstwie opublikowania projektu ustawy w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, opinię dotyczącą projektu wyrazili:

- 1) Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”, która opowiedziała się za jak najszybszym wdrożeniem elektronicznego dowodu osobistego jako dokumentu pełniącego także funkcję karty ubezpieczenia zdrowotnego;
- 2) pan Paweł Krawczyk, wnosząc o uchYLENIE w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych przepisów dotyczących zgłaszania wyjazdów zagranicznych jako martwych i powszechnie ignorowanych;

- 3) Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, której uwagi można podzielić na dwie grupy: dotyczące samego trybu procedowania projektu ustawy oraz merytoryczne.

W zakresie uwag do trybu procedowania projektu ustawy Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) zauważyła, że termin na wnoszenie uwag do projektu w ramach konsultacji społecznych był zbyt krótki. Jednocześnie zaznaczono, że konsultacje ograniczono wyłącznie do wojewodów, pomijając samorząd gospodarczy, samorząd terytorialny, banki oraz odpowiednie organizacje branżowe. W opinii PIIT szerszy zakres konsultacji przyczyniłby się do lepszego zrozumienia intencji ustawodawcy.

W zakresie uwag merytorycznych Izba zwróciła uwagę na brak dowodów analitycznych przemawiających za koniecznością zmiany koncepcji realizacji projektu pl.ID. Zdaniem PIIT nie określono, z jakimi oszczędnościami wiązałyby się wejście w życie projektowanych przepisów prawa. Ponadto nie oszacowano kosztów ponoszonych przez firmy komercyjne w związku z fałszowaniem dowodów osobistych.

W ocenie Izby za likwidacją warstwy elektronicznej nie przemawiają istotne argumenty. Dowód elektroniczny zawierałby mechanizm uwierzytelniania dostępny dla wszystkich usług publicznych i dla ich użytkowników. Wątpliwe jest również powołanie się w uzasadnieniu projektu ustawy na opinię Komitetu ds. Cyfryzacji, który zawierał zdaniem PIIT wyłącznie rekomendację przesunięcia wprowadzenia w życie elektronicznego dowodu osobistego, a nie jego likwidację. Zwrócono również uwagę na konieczność notyfikacji zmienianych przepisów Komisji Europejskiej.

Uwagi PIIT zostały dogłębnie przeanalizowane, w następstwie czego zdecydowano się na rozszerzenie Oceny Skutków Regulacji o szacunki finansowe ujmujące od strony ilościowej oszczędności dla budżetu państwa wynikające z rezygnacji z warstwy elektronicznej dowodu osobistego. Koszty wdrożenia ustawy o ewidencji ludności i ustawy o dowodach osobistych w sposób systemowy przedstawione zostaną natomiast w zmodyfikowanym studium wykonalności projektu pl.ID.

Pozostałe uwagi Izby nie zostały uwzględnione. Pomimo iż projekt przewiduje likwidację elektronicznej warstwy dowodu osobistego, nie oznacza to, że definitywnie zrezygnowano z wdrożenia elektronicznego dowodu osobistego w przyszłości. Projektowane przepisy dają raczej szansę na wytworzenie elektronicznych funkcjonalności dokumentu zgodnych z kierunkiem prac UE nad jednolitym rynkiem cyfrowym oraz na dostosowanie szeroko pojętej administracji publicznej oraz sądownictwa do nowych, jednolitych rozwiązań prawnych. W zakresie uwag PIIT dotyczących kosztów fałszowania dowodów osobistych należy zaznaczyć, że materia ta jest poza zakresem nowelizacji, niemniej jednak w strukturach MSW powołano zespół ekspertów, w skład którego wchodzi eksperci laboratoriów kryminalistycznych Policji, Straży Granicznej, Centrum Personalizacji Dokumentów MSW – odpowiedzialnych za opracowanie nowych zabezpieczeń w dokumencie, co w konsekwencji obniży ilość fałszerstw przedmiotowych dokumentów dokonywanych w Polsce.

Ponadto w ocenie projektodawcy, skoro nie było konieczności notyfikowania przez Komisję Europejską rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 10 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, nie zachodzi potrzeba notyfikowania przedmiotowego projektu.

### III. Wpływ projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych

#### 1. Scenariusz realizacji projektu zgodnie z dotychczasowymi założeniami

Dotychczasowy plan zakładał podtrzymanie rozbudowanej infrastruktury gminnej zawierającej wiele potencjalnych punktów awarii oraz uruchomienie aplikacji Zintegrowany Moduł Obsługi Końcowej Użytkownika (ZMOKU). W warstwie centralnej zakładano dalszą rozbudowę istniejącej infrastruktury i uruchomienie Systemu Rejestrów Państwowych, w tym rejestrów PESEL, Rejestru Dowodów Osobistych (RDO) i Centralnego Rejestru Aktów Stanu Cywilnego (CRASC), zgodnie z pierwotnymi założeniami.

Koszty realizacji projektu przewidziane na 370 mln zł obejmowały:

- wydatki certyfikowane – 112,1 mln zł;
- wydatki poniesione niecertyfikowane – 58,7 mln zł;
- zaangażowanie niewydatkowane – 14,2 mln zł;

– wolne niezaangażowane środki – 185 mln zł.

Koszty utrzymania w perspektywie 5-letniej oszacowano na ok. 257, 84 mln zł.

Dodatkowo projekt wymagałby docelowej rozbudowy infrastruktury rejestrów, zaproponowanej w projekcie technicznym (około 30 mln zł).

Kwoty te przewyższają znacząco wcześniej szacowane koszty wynikające ze Studium Wykonalności oraz analiz ekonomicznych dla projektu, według których, w ujęciu pięcioletnim, koszt utrzymania całego systemu szacowano na 180 – 190 mln zł.

## 2. Scenariusz realizacji projektu zgodnie ze zmodyfikowanymi założeniami

W warstwie lokalnej przewidywane jest uproszczenie infrastruktury gminnej i ZMOKU na rzecz dostępu do aplikacji Centralny Moduł Końcowego Użytkownika (CMOKU) przez Internet.

W warstwie centralnej przewidywana jest zmiana aktualnej infrastruktury sprzętowej i oprogramowania (standardowego i niestandardowego), przepisanie na nową platformę oprogramowania SRP, w tym PESEL; uruchomienie RDO i Bazy Usług Stanu Cywilnego (BUSC) – jest to rozwiązanie, które może stanowić podstawę do późniejszej rozbudowy w pełny CRASC, budowa CMOKU (zamiast ZMOKU).

Koszty utrzymania w perspektywie 5-letniej są obecnie szacowane na ok. 190,41 mln zł.

Natomiast nie jest aktualnie możliwe oszacowanie kosztów realizacji zmodyfikowanego projektu. Związane to jest z faktem, że przeglądy projektu nie są zakończone, a prace nad zmodyfikowanym studium wykonalności dla projektu pl.ID mają się zakończyć w listopadzie 2012 r. i wówczas również gotowa będzie analiza ekonomiczna. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od przedstawicieli Komisji Europejskiej, koszty te nie mogą przekraczać dotychczasowego budżetu projektu pl.ID.

## 3. Skutki finansowe zmian w zakresie zniesienia niektórych uciążliwości przy realizacji obowiązku meldunkowego zaproponowanych w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych

Zmiany w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych będą neutralne dla budżetu państwa.

W przypadku gmin należy zauważyć, że odejdzie blok czynności związanych z obsługą interesantów w związku z wymeldowaniem, polegający na przyjęciu dwustronnego formularza wymeldowania, zawierającego 13 pozycji (kontrola poprawności wypełnienia i sprawdzenia danych z dowodem osobistym) i wydanie zaświadczenia o dokonanym wymeldowaniu. Co więcej, liczba wykorzystywanych druków zmniejszy się nie tylko ze względu na likwidację zaświadczenia o wymeldowaniu, ale także w wyniku zniesienia obowiązku zameldowania obywateli polskich, obywateli UE, obywateli państw EFTA – stron EOG oraz obywateli Konfederacji Szwajcarskiej na pobyt czasowy nieprzekraczający trzech miesięcy.

W związku z powyższym, zaproponowane w projekcie zmiany w aktualnie obowiązującej ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych wprowadzające udogodnienia dla obywateli, nawet jeśli nie spowodowałyby zmniejszenia obciążeń finansowych, to są co najmniej neutralne dla budżetów gmin. Co za tym idzie, nie przewiduje się zwiększenia dotacji na zadania zlecone z zakresu ewidencji ludności.

#### 4. Skutki finansowe wejścia w życie ustawy o dowodach osobistych

Według prognoz MSW w 2013 r. (od momentu wejścia w życie ustawy o dowodach osobistych) Centrum Personalizacji Dokumentów wyprodukowałoby około 2 215 tys., natomiast w 2014 r. 4 426 tys. elektronicznych dowodów osobistych. Jednostkowy koszt produkcji elektronicznego dowodu osobistego wyniósłby 50 – 58 zł. Przy założeniu maksymalnego kosztu jednostkowego elektronicznego dowodu osobistego (58 zł) należy przyjąć, że wejście nowej ustawy o dowodach osobistych oznaczałoby, że budżet państwa w 2013 r. poniósłby koszt, związany z produkcją elektronicznych dowodów osobistych, w wysokości 128 470 tys. zł oraz 256 708 tys. zł w 2014 r.

Odejście od warstwy elektronicznej oznacza oszczędności dla budżetu państwa wynikające z różnicy kosztu produkcji elektronicznego dowodu osobistego oraz dowodu osobistego opartego na obecnie obowiązującej technologii.

Według szacunków MSW jednostkowy koszt produkcji dowodu osobistego obecnie wynosi około 30 zł. Rezygnacja z warstwy elektronicznej dowodu oznaczałaby zatem oszczędności w wysokości ok. 62 mln zł w 2013 r. oraz ok. 124 mln w 2014 r.

Przedstawione powyżej koszty produkcji ponoszone przez budżet państwa nie uwzględniały zamieszczenia w warstwie elektronicznej dowodu osobistego funkcjonalności karty ubezpieczenia zdrowotnego. W takim przypadku posiadaczem przedmiotowego dokumentu powinien być każdy obywatel polski zamieszkały na terytorium kraju. Przy założeniu, że elektroniczny dowód osobisty zostałby wydany w pierwszej kolejności osobom nowo narodzonym oraz osobom powyżej 65 roku życia, wówczas (według prognozy MSW) od dnia 1 lipca 2013 r. do końca 2014 r. wyprodukowanoby łącznie ok. 13 mln dokumentów, z czego 4,1 mln dowodów w 2013 r., natomiast 8,8 mln w 2014 r. Rezygnacja z opcji zamieszczenia funkcjonalności karty ubezpieczeń zdrowotnych w warstwie elektronicznej przyniesie w przedstawionym wariantcie oszczędności w wysokości odpowiednio 171,3 mln zł oraz ok. 380 mln zł.

W perspektywie długoterminowej rezygnacja z zamieszczenia karty ubezpieczenia zdrowotnego w elektronicznej warstwie dowodu osobistego pozostanie neutralna dla sektora finansów publicznych, ponieważ konieczność opracowania elektronicznej karty zostanie przeniesiona na Ministerstwo Zdrowia. Na obecnym etapie nie jest jednakże możliwe przedstawienie kosztów związanych z jej wdrożeniem.

Powyższe oszczędności, wynikające z obniżenia jednostkowych kosztów produkcji po rezygnacji z warstwy elektronicznej dowodów osobistych, należy powiększyć o kwotę wynikającą z rezygnacji z inwestycji, mających na celu zapewnienie Centrum Personalizacji Dokumentów (CPD) zwiększonej wydajności produkcji. Według szacunków CPD kwota ta wyniosłaby około 22,3 mln zł. Drugim źródłem oszczędności byłyby zmniejszone koszty eksploatacji systemu wydawania dowodów osobistych, które obejmują roczne wydatki służące utrzymaniu infrastruktury niezbędnej do wydawania



i funkcjonowania elektronicznego dokumentu. Zgodnie z wyliczeniami MSW kwota ta wyniosłaby rocznie 30 mln zł.

Odrębną kategorię szacunków stanowią wydatki ponoszone po 2015 r., tj. po wejściu w życie ustawy o dowodach osobistych. Mając na uwadze rezygnację z elektronicznych funkcjonalności dowodu osobistego, nie dojdzie do zmiany technologii stosowanej do produkcji blankietu dokumentu.

Nie zmieni się zatem istotnie cena blankietu ani jednostkowy koszt produkcji dowodu osobistego. Można analogicznie zatem wskazać na oszczędności wynikające z obniżenia jednostkowego kosztu produkcji dowodu osobistego, w związku z rezygnacją z warstwy elektronicznej w latach 2015 – 2017. Wysokość oszczędności środków publicznych będzie wynosić według szacunków odpowiednio: 119 mln zł, 130 mln zł oraz 180 mln zł (w sumie 430 mln zł).

W kwestii kosztów koniecznych do sfinansowania po wejściu w życie projektowanych przepisów należy zauważyć, że niemożliwe jest na obecnym etapie przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści przy wykorzystaniu metod ilościowych. W związku z planowaną zmianą technologii systemu rejestrów państwowych trwają prace nad nowym studium wykonalności do projektu pl.ID. Dopiero przedmiotowa analiza, w połączeniu z planowanym audytem projektu, określi architekturę nowych rozwiązań oraz niezbędne koszty do sfinansowania przez budżet państwa. Możliwe jest natomiast wskazanie podstawowych zmian jakościowych, jakie może wprowadzić zmiana technologii SRP. Przede wszystkim planowane jest istotne uproszczenie warstwy rejestrów centralnych, która w dalszej perspektywie ma przynieść oszczędności w utrzymaniu systemu. Ponadto zmiana technologii ma na celu istotną redukcję kosztów utrzymania sprzętu na poziomie urzędów gminnych. Jedną z możliwych opcji jest zastąpienie oprogramowania gminnego na rzecz centralnej aplikacji, do której dostęp miałiby użytkownicy lokalni. Konsekwencją takiego rozwiązania byłoby odejście od konieczności aktualizacji aplikacji każdej gminy na rzecz aktualizacji aplikacji centralnej, co dałoby około 1,2 mln zł oszczędności. Oszacowanie i analiza kosztów związanych ze zmianą rozwiązań technologicznych przewidzianych

w projekcie przygotowane zostanie w nowej wersji studium wykonalności projektu pl.ID.

5. Skutki finansowe nowej ustawy o ewidencji ludności dla sektora finansów publicznych

O kosztach wdrożenia nowej ustawy o ewidencji ludności z punktu widzenia budżetu państwa można mówić w aspekcie technicznym, który jak dotychczas będzie finansowany z projektu pl.ID. Jak wskazano w opisanym wyżej scenariuszu nr 2 nie jest aktualnie możliwe oszacowanie poszczególnych kosztów realizacji zmodyfikowanego projektu. Wiadomo, że koszty te nie będą przekraczać dotychczasowego budżetu projektu pl.ID realizowanego ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (7. oś priorytetowa).

Koszty wdrożenia nowej ustawy o ewidencji ludności z punktu widzenia gmin obejmują dwa obszary.

Pierwszy obejmuje konieczność jednorazowej aktualizacji aplikacji gminnych obejmującej modyfikację aplikacji, bez zmiany struktury danych i migracji danych, oraz jej wdrożenie. Koszt jednostkowy takiej operacji oszacowano na 625 zł. Jest to średni koszt szacunkowy, ponieważ każdy producent aplikacji gminnych ponosi inne koszty. Jest to uzależnione od tego, czy gmina korzysta z własnych zasobów, od platformy sprzętowej, przyjętej technologii przetwarzania itp. W OSR do projektu przedłożonego w 2008 r. oszacowano jego wysokość na 500 zł.

Drugi obszar kosztów to kwoty opłat, jakie gminy będą musiały ponieść za dostęp do sieci oraz dostęp on-line za pomocą teletransmisji. Koszt brutto za dostęp z wykorzystaniem sieci PeselNet w OSR do projektu przedłożonego w 2008 r. oszacowano na 976 zł. Kwota ta nie uległa podwyższeniu i nie jest wykluczone, że możliwe będzie jej obniżenie.

Obciążenie gmin kosztami opłat za eksploatację dostępu do sieci zaakceptowała, opiniująca w 2008 r. projekt nowej ustawy o ewidencji ludności, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, uznając, że przemawiają za tym korzyści wynikające z uzyskania przez organy gmin bezpośredniego dostępu do rejestrów.

Dodatkowym obowiązkiem, który obciąży organy gmin od dnia 1 stycznia 2015 r., będzie konieczność powiadamiania obywateli o nadaniu lub zmianie numeru PESEL. Jednakże biorąc pod uwagę, że większość powiadomień będzie następowała w urzędzie gminy podczas załatwiania określonej czynności, np. przy rejestracji urodzenia dziecka lub wykonywaniu obowiązku meldunkowego oraz mając na względzie, iż również aktualnie obywatele w niektórych sytuacjach są powiadamiani przez organy gmin o nowym numerze PESEL, to zadanie nie powinno istotnie zwiększyć obciążeń organów gmin wynikających z wykonywania zadań w zakresie ewidencji ludności. Zwiększenie obciążeń w tym zakresie może być zrekompensowane zmniejszeniem liczby wykorzystywanych druków, chociażby ze względu na możliwość dokonania w formie elektronicznej wymeldowania, zgłoszenia wyjazdu poza granice kraju oraz powrotu z tego wyjazdu.

Ponadto Ocena Skutków Regulacji załączona do projektu ustawy o ewidencji ludności, skierowanego do Sejmu RP w 2008 r. przewidywała skutki finansowe, które ostatecznie nie wystąpią po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

W pierwotnym kształcie projekt nowej ustawy o ewidencji ludności wprowadzał, na wzór rozwiązań przyjętych w niektórych krajach Unii Europejskiej, maksymalne odformalizowanie, możliwe do wykonania drogą elektroniczną, zgłaszanie w formie oświadczenia informacji o tzw. podstawowym miejscu zamieszkania oraz dopuszczał możliwość równoległego zgłaszania innych miejsc zamieszkania. Uproszczona rejestracja miejsca zamieszkania skutkowałą koniecznością powiadamiania przez organ gminy właściciela lokalu o dokonanej rejestracji. W związku z powyższym, w OSR znalazło się wskazanie na konieczność ponoszenia przez gminy kosztów kancelaryjnych korespondencji związanej z powiadamianiem właścicieli o dokonaniu rejestracji w ich lokalu (kopertowanie, adresowanie, sporządzanie list do wysyłki). Ponieważ w wyniku prac sejmowych obowiązek meldunkowy, w zliberalizowanym co prawda kształcie, został jednak utrzymany, przewidziana w OSR do pierwotnej ustawy kwota 8 000 000 zł

rocznie nie będzie musiała być wydatkowana przez jednostki samorządu terytorialnego.

Nie stwierdzono kosztów związanych z liczbą etatów kalkulacyjnych w organach gmin przeznaczonych do realizacji zadań wynikających z nowej ustawy o ewidencji ludności.

#### IV. Wpływ projektowanej ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

Projektowana ustawa nie będzie co do zasady wywierać wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na działanie przedsiębiorstw.

Rezygnacja z warstwy elektronicznej w nowym dowodzie osobistym spowoduje brak możliwości wykorzystania podpisu osobistego, na mocy umowy dwustronnej lub jednostronnego oświadczenia woli, w obrocie cywilnoprawnym pomiędzy poszczególnymi podmiotami obrotu gospodarczego. W związku z powyższym, nowelizacja wyeliminuje jedną z możliwości upowszechnienia stosowania podpisu elektronicznego w stosunkach cywilnoprawnych, co mogłoby się przełożyć na wzrost konkurencyjności gospodarki.

#### V. Wpływ projektowanej ustawy na rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie wywierać wpływu na rynek pracy.

#### VI. Wpływ projektowanej ustawy na sytuację i rozwój regionalny

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