



Opinia do ustawy o dowodach osobistych
(druk nr 939)

I. Cel i przedmiot ustawy

W świetle obowiązujących przepisów sprawy związane z dowodami osobistymi uregulowane są w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W uzasadnieniu do projektu przedmiotowej ustawy wskazano, że potrzeba uchwalenia nowej ustawy wynika z planu działań Komisji Europejskiej na rzecz wdrażania ogólnoeuropejskiego systemu identyfikacji elektronicznej osób fizycznych.

W związku z powyższym ustawa o dowodach osobistych ma na celu stworzenie podstaw prawnych do stosowania wielofunkcyjnego, elektronicznego dokumentu tożsamości dającego gwarancję bezpiecznej identyfikacji osób. W uzasadnieniu wskazano również, że 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 osobistego ze standardami międzynarodowymi.

W świetle przyjętych rozwiązań dowód osobisty ma być dokumentem 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.

W przedmiotowej ustawie utrzymana została zasada, zgodnie z którą dowód osobisty wydaje się obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej.

W porównaniu z obecnym stanem prawnym istotna zmiana polega na wyeliminowaniu instytucji właściwości miejscowej w sprawach wydawania dowodów osobistych. Oznacza to, że dowody osobiste będą wydawały organy gmin bez szczegółowego przesądzenia o właściwości miejscowej, co spowoduje, że właściwym do wydania dowodu osobistego będzie organ dowolnej gminy na terytorium naszego kraju.

Istotną zmianą jest wprowadzenie nowej postaci dowodu osobistego, który będzie się składał z dwóch zasadniczych warstw: graficznej oraz elektronicznej.

Warstwa graficzna będzie zawierała dane dotyczące osoby będącej posiadaczem dowodu osobistego (jednakże odmiennie niż obecnie – bez rysopisu danej osoby tj. bez podawania wzrostu w centymetrach i koloru oczu oraz adresu zameldowania).

Natomiast warstwa elektroniczna dowodu osobistego będzie zawierała:

- 1) dane zamieszczone w warstwie graficznej zapisane w formie elektronicznej wraz z danymi je uwierzytelniającymi;
- 2) dane służące do składania informacji uwierzytelniającej weryfikowane za pomocą certyfikatu dowodu osobistego, dane służące do składania podpisu osobistego weryfikowane za pomocą certyfikatu podpisu osobistego oraz dane służące do dokonania ograniczonej identyfikacji weryfikowane za pomocą certyfikatu ograniczonej identyfikacji;
- 3) przestrzeń umożliwiającą zamieszczenie certyfikatu kwalifikowanego wraz danymi służącymi do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego;
- 4) przestrzeń na zamieszczenie danych służących do wykorzystania dowodu osobistego jako karty ubezpieczenia zdrowotnego.

Jak wynika z uzasadnienia załączonego do projektu ustawy, zasadniczym przeznaczeniem certyfikatu dowodu osobistego jest zabezpieczenie dowodu osobistego przed sfalszowaniem: 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 osobistego, tzn. dowód będzie składał informację uwierzytelniającą na każde żądanie, po połączeniu z czytnikiem.

Drugą istotną funkcją certyfikatu dowodu osobistego jest potwierdzanie prawdziwości danych udostępnianych z warstwy elektronicznej dowodu. Do takiego udostępniania danych konieczne jednak będzie posiadanie uprawnień do legitymowania obywateli (określonych w innych przepisach prawa) lub świadome działanie posiadacza dowodu, tzn. podanie danych znanych tylko jego posiadaczowi (numer PIN).

Certyfikat podpisu osobistego pełnić będzie dwie podstawowe funkcje tj.: 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 będzie wymagana aktywność jego właściciela: podpisu osobistego nie będzie można złożyć bez podania informacji znanych tylko jego posiadaczowi (numer PIN).

Natomiast certyfikat ograniczonej identyfikacji 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.

Należy dodać, że aktywacja zarówno certyfikatu podpisu osobistego jak i certyfikatu identyfikacji będzie dobrowolna i będzie następowała na wniosek posiadacza dowodu osobistego. Ponadto certyfikaty te będzie można zawiesić a następnie wznowić. Jednakże ze względu na charakter dowodu osobistego jako dokumentu tożsamości, termin ważności certyfikatu podpisu osobistego musi być taki sam, jak termin ważności całego dokumentu.

Przedmiotowa ustawa nie zmienia, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 r., zasady nieodpłatnego wydawania dowodów osobistych. 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.

Ponadto ustawa o dowodach osobistych zawiera rozbudowane przepisy regulujące:

- 1) zasady wydawania dowodu osobistego;
- 2) wymianę i unieważnianie dowodu osobistego;
- 3) rejestry dowodów osobistych;
- 4) postępowanie z dokumentacją związaną z wydawaniem dowodów osobistych;
- 5) udostępnianie danych oraz
- 6) przepisy karne.

Wymieniona ustawa wprowadza m.in. zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego umożliwiające zastosowanie podpisu osobistego w zakresie identyfikacji osoby podpisującej określone dokumenty urzędowe.

Ponadto wprowadza zmiany w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych uwzględniające to, że materia dotycząca dowodów osobistych uregulowana została w odrębnej ustawie.

Przedmiotowa ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

Należy dodać, że dowody osobiste wydane przed dniem 1 stycznia 2011 r. zachowują ważność do upływu terminów w nich określonych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 71. posiedzeniu w dniu 23 lipca 2010 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2917). Projekt ustawy był przedmiotem prac sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz podkomisji nadzwyczajnej powołanej do jego rozpatrzenia. W trakcie drugiego czytania wniesiono 34 poprawki o charakterze doprecyzującym oraz redakcyjno-legislacyjnym (2 zostały wycofane). Podczas trzeciego czytania wszystkie poprawki zostały przyjęte. Ustawa została uchwalona jednogłośnie.

Na etapie prac w Sejmie projekt ustawy był konsultowany z Biurem Legislacyjnym Kancelarii Senatu. W ustawie uwzględniono zdecydowaną większość uwag zgłoszonych przez senackie Biuro Legislacyjne.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa o dowodach osobistych posługuje się m.in. takimi pojęciami jak: osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych oraz nieposiadająca **pełnej** zdolności do czynności prawnych. Natomiast Kodeks cywilny rozróżnia pełną zdolność do czynności prawnych, ograniczoną zdolność do czynności prawnych oraz osoby, które nie mają zdolności do czynności prawnych.

Przedmiotowa ustawa mówi także o orzeczeniu sądu o utracie pełnej zdolności do czynności prawnych. Należy zauważyć, że sąd orzeka o ubezwłasnowolnieniu całkowitym lub częściowym, które powoduje całkowite lub częściowe pozbawienie osoby fizycznej zdolności do czynności prawnych.

Ponadto zgodnie z § 9 Zasad techniki prawodawczej w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako "kodeks" lub "prawo".

W związku z powyższym należy rozważyć wprowadzenie zmian uwzględniających terminologię, jaką posługuje się Kodeks cywilny w wyżej wskazanym zakresie.

Propozycja poprawek:

1) w art. 19 w ust. 3 wyrazy *"pozbawione prawomocnym orzeczeniem sądu częściowo lub całkowicie zdolności do czynności prawnych"* zastępuje się wyrazami *"ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu"*;

2) w art. 25 w ust. 2, w art. 27 i w art. 30 w ust. 2 wyrazy *"pełnej zdolności do czynności prawnych"* zastępuje się wyrazami *"zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych"*;

3) w art. 36 wyrazy *"utracie przez posiadacza dowodu osobistego pełnej zdolności do czynności prawnych"* zastępuje się wyrazami *"ubezwłasnowolnieniu całkowitym lub częściowym posiadacza dowodu osobistego"*;

4) w art. 42 w ust. 1 wyrazy *"prawomocnej utracie pełnej zdolności do czynności prawnych, na podstawie orzeczenia sądu, przez posiadacza dowodu osobistego"* zastępuje się wyrazami *"ubezwłasnowolnieniu całkowitym lub częściowym posiadacza dowodu osobistego, na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu"*;

5) w art. 43:

a) w ust. 1 wyrazy *"utracie pełnej zdolności do czynności prawnych"* zastępuje się wyrazami *"ubezwłasnowolnieniu całkowitym lub częściowym"*,

b) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) dane dotyczące ubezwłasnowolnienia całkowitego lub częściowego:

a) oznaczenie orzeczenia sądu,

b) datę wydania orzeczenia,

c) oznaczenie sądu, który wydał orzeczenie;";

c) w ust. 2 wyrazy *"stwierdzającego utratę pełnej zdolności do czynności prawnych"* zastępuje się wyrazami *"o ubezwłasnowolnieniu całkowitym lub częściowym"*;

6) w art. 44 w ust. 1 wyrazy "utruty przez posiadacza dowodu osobistego pełnej zdolności do czynności prawnych" zastępuje się wyrazami "ubezwłasnowolnienia całkowitego lub częściowego posiadacza dowodu osobistego";

7) w art. 47 w ust. 4 wyrazy "pełnej zdolności do czynności prawnych" zastępuje się wyrazami "zdolności do czynności prawnych lub posiadającego ograniczoną zdolność do czynności prawnych";

2. W art. 21 w ust. 2, 3, 4 i 5 zawarte zostało odesłanie do ust. 1 w zakresie danych służących do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, a jednocześnie niepotrzebnie została powtórzona część tego przepisu, do którego się odsyła. W celu uniknięcia zbędnych powtórzeń wydaje się zasadnym wprowadzenie odpowiednich zmian.

Propozycja poprawki:

- w art. 21 w ust. 2, 3, 4 i 5 skreśla się wyrazy "służących do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą kwalifikowanego certyfikatu";

3. Wydaje się zasadnym doprecyzowanie we wskazanych przepisach, że wniosek dotyczy wydania dowodu osobistego.

Propozycja poprawek:

1) w art. 24 w ust. 2 po wyrazie "wniosek" dodaje się wyrazy "o wydanie dowodu osobistego";

2) w art. 26 w ust. 1 i 2 po wyrazie "wniosku" dodaje się wyrazy "o wydanie dowodu osobistego";

4. W myśl art. 24 ust. 3 wniosek o wydanie dowodu osobistego składa się **w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego** na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Natomiast zgodnie z art. 26 ust. 2 w przypadku, gdy odmawia się przyjęcia wniosku w miejscu wskazanym przez wnioskodawcę, poucza się go o konieczności złożenia wniosku **osobiście** w organie gminy lub **drogą elektroniczną**. Trudno znaleźć uzasadnienie dla wprowadzenia takiego rozróżnienia odnośnie do formy składania wniosku o wydanie dowodu osobistego. W związku powyższym proponuje się jej ujednoczenie.

Propozycja poprawki:

- w art. 26 w ust. 2 wyrazy "osobiście w organie gminy lub drogą elektroniczną" zastępuje się wyrazami "w formie, o której mowa w art. 24 ust. 3";

5. W art. 49 ust. 1 i 2, w art. 50 w ust. 3 w pkt 1, w art. 51 w ust. 2, w art. 54 w pkt 13, w art. 62 w ust. 4 w pkt 4 ustawodawca posługuje się różną terminologią dla oznaczania jednakowych pojęć (cudzy dowód osobisty, dowód osobisty innej osoby, znaleziony dowód osobisty). Zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń. W związku z tym należy ujednoczyć terminologię dotyczącą znalezionych cudzych dowodów osobistych.

Propozycja poprawek:

1) w art. 49 w ust. 2 wyrazy "dowód osobisty innej osoby" zastępuje się wyrazami "cudzy dowód osobisty";

2) w art. 50 w ust. 3 w pkt 1 i w art. 54 w pkt 13 po wyrazie "znalezionego" dodaje się wyraz "cudzego";

3) w art. 51 w pkt 1 po wyrazie "znaleziony" dodaje się wyraz "cudzy";

4) w art. 62 w ust. 4 w pkt 4 po wyrazie "unieważnione" dodaje się wyraz "cudze".

Danuta Drypa
Główny legislator