



Warszawa, 25 czerwca 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 867)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu umożliwienie uwierzytelniania użytkowników usług online z wykorzystaniem różnych środków identyfikacji elektronicznej dostarczanych, zarówno przez podmioty publiczne jak i podmioty komercyjne, na zasadach otwartości i równorzędności. W celu osiągnięcia powyższego zmiana ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1579 oraz z 2018 r. 650) tworzy postawę prawną dla funkcjonowania krajowego schematu identyfikacji elektronicznej.

W świetle przyjętych rozwiązań krajowy schemat identyfikacji elektronicznej będzie obejmował:

- 1) węzeł krajowy identyfikacji elektronicznej, zwany dalej „węzłem krajowym”;
- 2) przyłączone do węzła krajowego:
 - a) systemy identyfikacji elektronicznej, w których wydawane są środki identyfikacji elektronicznej,
 - b) systemy teleinformatyczne, w których udostępniane są usługi online;
- 3) węzeł wykorzystywany w procesie transgranicznego uwierzytelniania osób, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 12 ust. 8 rozporządzenia 910/2014, zwany dalej „węzłem transgranicznym”.

Węzeł krajowy jest rozwiązaniem organizacyjno-technicznym umożliwiającym uwierzytelnianie użytkownika systemu teleinformatycznego, korzystającego z usługi online, z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji

elektronicznej przyłączonym do tego węzła bezpośrednio albo za pośrednictwem węzła transgranicznego.

Węzeł transgraniczny będzie połączony z węzłem krajowym, za pośrednictwem którego będzie umożliwiał uwierzytelnianie użytkowników usług online z wykorzystaniem środków wydanych w systemach identyfikacji elektronicznej podmiotów działających na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej.

Funkcjonowanie węzła krajowego zapewniat będzie minister właściwy do spraw informatyzacji.

Ponadto obszerne zmiany zostały wprowadzone w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570 oraz z 2018 r. poz. 1000). W ich wyniku podmioty publiczne uzyskały możliwość udostępniania danych gromadzonych w prowadzonych rejestrach publicznych lub w systemach teleinformatycznych innym podmiotom na potrzeby usług online, które są świadczone na rzecz osób albo podmiotów przy użyciu systemu teleinformatycznego. Udostępnienie to ma następować z uwzględnieniem zasad przewidzianych w przepisach szczególnych dotyczących rejestru publicznego lub systemu teleinformatycznego, z którego te dane są udostępniane. Udostępnione dane usługodawca będzie mógł wykorzystać wyłącznie do uzupełnienia zakresu użytkowego dokumentu elektronicznego, wymaganego w związku ze świadczoną usługą online, lub potwierdzenia faktów lub stanu prawnego, wymaganego w związku ze świadczoną usługą online.

Ponadto wprowadzone zostały przepisy, które będą stanowiły podstawę prawną dla funkcjonowania „mDokumentów”, czyli dokumentów elektronicznych przechowywanych na urządzeniach mobilnych, których użycie ma pozwolić obywatelowi na potwierdzenie swojej tożsamości oraz posiadanych uprawnień.

W myśl przyjętych rozwiązań minister właściwy do spraw informatyzacji ma zapewnić możliwość korzystania z „mDokumentów” przy użyciu systemu teleinformatycznego oraz oprogramowania przeznaczonego dla urządzeń mobilnych, nazwanego „publiczną aplikacją mobilną”. System teleinformatyczny będzie pozwalał na pobranie dokumentu elektronicznego, który zależnie od celu jego utworzenia będzie zawierał:

- 1) dane osobowe użytkownika publicznej aplikacji mobilnej pobrane z rejestrów publicznych w zakresie określonym w ustawie;

- 2) dane dotyczące sytuacji prawnej lub praw przysługujących użytkownikowi aplikacji mobilnej;
- 3) dane umożliwiające identyfikację rzeczy związanej z użytkownikiem aplikacji mobilnej albo będzie stanowił kopię dokumentu urzędowego, który wydawany jest w postaci nieelektronicznej.

Wymieniony wyżej dokument elektroniczny będzie mógł być pobrany na urządzenie mobilne przy użyciu publicznej aplikacji mobilnej. Aplikacja ta będzie pozwalała na przechowywanie i prezentację takich dokumentów, a także ich przekazywanie pomiędzy urządzeniami mobilnymi oraz weryfikację ich integralności i pochodzenia.

Udostępnienie funkcjonalności „mDokumentu” zawierającego dane osobowe użytkownika publicznej aplikacji mobilnej, pobrane z rejestrów publicznych (PESEL, RDO), będzie mogło być dokonane przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w uzgodnieniu z ministrem spraw wewnętrznych.

Zbiór dostępnych dokumentów elektronicznych, którymi będzie można posługiwać się przy użyciu publicznej aplikacji mobilnej, będzie zależał od potrzeb, wynikających z realizowanych zadań, zgłaszanych przez określone w ustawie podmioty.

Użytkowanie publicznej aplikacji mobilnej będzie bezpłatne i dobrowolne. Korzystanie z dokumentu elektronicznego, obsługiwanego w publicznej aplikacji mobilnej, będzie możliwe po uprzednim uwierzytelnieniu użytkownika tej aplikacji, w systemie teleinformatycznym ministra właściwego do spraw informatyzacji.

Minister właściwy do spraw informatyzacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej będzie zamieszczał oraz aktualizował informacje o:

- 1) aktywnych i nieaktywnych, w tym czasowo zawieszonych, funkcjonalnościach publicznej aplikacji mobilnej;
- 2) stosowanych mechanizmach zapewniających możliwość potwierdzenia integralności i pochodzenia dokumentów elektronicznych oraz procedurach uzyskania takiego potwierdzenia;
- 3) adresach elektronicznych, pod którymi są udostępnione:
 - a) regulamin korzystania z publicznej aplikacji mobilnej,
 - b) informacja o wymaganiach technicznych dotyczących korzystania z publicznej aplikacji mobilnej.

Ponadto podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP zostanie zastąpiony przez podpis zaufany, czyli podpis elektroniczny, którego autentyczność i integralność będą zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji, zawierający między innymi dane identyfikujące osobę oraz identyfikator środka identyfikacji elektronicznej, przy użyciu którego został złożony.

Niezależnie od powyższego opiniowana ustawa nowelizuje innych 57 ustaw. Zmiany w nich dokonywane w większości obejmują niezbędne konsekwencje wynikające z wprowadzenia do porządku prawnego nowych regulacji w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

Ustawa ma wejść w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem między innymi:

- 1) przepisów dotyczących funkcjonowania węzła transgranicznego, notyfikacji systemu identyfikacji elektronicznej, określenia wymaganego poziomu bezpieczeństwa środków identyfikacji elektronicznej, które mają wejść w życie z dniem 29 września 2018 r.;
- 2) przepisów dotyczących zastąpienia podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP podpisem zaufanym, a także przepisów dotyczących uwierzytelniania określonych podmiotów za pomocą profilu zaufanego, innego środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.;
- 3) przepisów dotyczących zastąpienia podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP podpisem zaufanym, a także przepisów dotyczących uwierzytelniania określonych podmiotów za pomocą profilu zaufanego, innego środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, które mają wejść w życie po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 4) przepisów dotyczących możliwości składania drogą elektroniczną wniosków o przyznanie świadczeń na podstawie rządowego programu wsparcia rodzin z dziećmi, które mają wejść w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 1 lipca 2018 r.;
- 5) przepisu zmieniającego ustawę z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw w odniesieniu do zmian wprowadzanych tą ustawą

- do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie zastąpienia podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP podpisem zaufanym, który ma wejść w życie z dniem 31 maja 2019 r.;
- 6) przepisu dotyczącego zastąpienia podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP podpisem zaufanym w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, który ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.;
 - 7) przepisów nakładających na ministra właściwego do spraw wewnętrznych od dnia 1 marca 2019 r. obowiązek wydawania środków identyfikacji elektronicznej w publicznym systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego, przepis ten ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 64. posiedzeniu w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2502).

Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 5 czerwca 2018 r. na posiedzeniu Sejmu. Następnie projekt został skierowany do dalszych prac do Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii. Efekt tej pracy został zawarty w sprawozdaniu wymienionej Komisji (druk nr 2577). W odniesieniu do przedłożenia rządowego wprowadzono zmiany rozszerzające zakres przedmiotowy ustawy między innymi o przepisy:

- 1) zapewniające Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego dodatkowe uprawnienia;
- 2) umożliwiające składanie wniosku i załączników do wniosku o przyznanie świadczeń na podstawie programu „Dobry Start” drogą elektroniczną za pomocą systemów teleinformatycznych banków krajowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych;
- 3) umożliwiające służbom specjalnym posługiwanie się podczas czynności operacyjno-rozpoznawczych środkami identyfikacji elektronicznej zawierającymi inne dane niż dane identyfikujące funkcjonariusza lub osobę wskazaną w określonych przepisach.

Ponadto wprowadzono szereg zmian legislacyjnych oraz redakcyjnych.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 14 czerwca 2018 r. zgłoszono 5 poprawek i w związku z tym projekt został przekazany do wymienionej Komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania (druk numer 2577-A).

Podczas głosowania w dniu 15 czerwca 2018 r. poparcie uzyskały wszystkie zgłoszone poprawki. Trzy z nich miały charakter redakcyjny, a pozostałe dwie zmieniały zakres odesłania.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 257 posłów, 158 było przeciw, 2 posłów wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 w pkt 12, w art. 47a i art. 47b rozszerzono zakres czynności oraz działań bądź zaniechań, których podjęcie będzie sankcjonowane karą pieniężną.

Należy zauważyć, że w przypadku kar pieniężnych, o których mowa w art. 46, określono, że kary te nakłada, w drodze decyzji, minister właściwy do spraw informatyzacji. W przedmiotowej regulacji zabrakło takiego doprecyzowania.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 po pkt 11 dodaje się pkt 11a w brzmieniu:

„11a) w art. 47 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Karę pieniężną, o której mowa w art. 46, art. 47a i art. 47b, nakłada, w drodze decyzji, minister właściwy do spraw informatyzacji.”;”;

Ponadto:

– w art. 1 w pkt 12, w art. 47a i art. 47b wyraz „złoty” zastępuje się wyrazem „zł”;

2. W art. 29 w pkt 8, w art. 19e w ust. 1 jednocześnie użyto dwóch określeń, które są synonimami tj. *dedykowany i przeznaczony* w odniesieniu do oprogramowania dla urządzeń mobilnych.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 19e w ust. 1 skreśla się wyraz „dedykowanego”;

3. Art. 47 wymaga wprowadzenia zmian redakcyjnych:

Propozycja poprawki:

– w art. 47:

- a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „w art. 10” zastępuje się wyrazami „wprowadza się następujące zmiany”,
- b) w pkt 2 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „ust. 9a i 10” zastępuje się wyrazami „w art. 10 ust. 9a i 10”;

4. W art. 61 należy wskazać odesłanie do właściwego przepisu.

Propozycja poprawki:

– w art. 61 wyrazy „art. 20d ust. 1” zastępuje się wyrazami „art. 20d pkt 1”;

5. W art. 69 zróżnicowany został termin wejścia w życie niektórych przepisów ustawy. Analizując poszczególne wyjątki od generalnej zasady, iż ustawa wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia, należy zauważyć brak konsekwencji ustawodawcy przy precyzowaniu odstępstw od tej reguły.

Ustawa zawiera szereg przepisów mających na celu zastąpienie podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP podpisem zaufanym. Zmiany zawarte są w art. 2, art. 3, art. 7–9, art. 10 pkt 2, art. 12, art. 13, art. 14 pkt 2, art. 15 pkt 2, art. 16 pkt 2, art. 17, art. 20 pkt 2, art. 22–24, art. 26, art. 28, art. 32, art. 35 pkt 1, art. 36, art. 38, art. 40, art. 42–45, art. 48–51, art. 52 pkt 3, art. 54–57, art. 59.

Przyjęta redakcja przepisów określających datę wejścia w życie ustawy powoduje, że wyżej wymienione przepisy wejdą w życie w różnym terminie. Zdecydowana ich większość wejdzie w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia ustawy, ale art. 13 i art. 52 pkt 3 wejdą w życie po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia, art. 10 pkt 2, art. 16 pkt 2 wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

Z uwagi na to, że zawierają one tożsame zmiany trudno znaleźć uzasadnienie dla odmiennego terminu ich wejścia w życie (z wyjątkiem art. 44 i art. 57).

Podobna sytuacja dotyczy przepisów wskazujących, iż uwierzytelnianie użytkowników w systemie wymaga użycia profilu zaufanego, innego środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej. Przy założeniu, że

w tym przypadku zróżnicowana data wejścia w życie poszczególnych przepisów jest uzasadniona, należy je jedynie odpowiednio doprecyzować.

W związku z powyższym wydaje się koniecznym przyjęcie poprawki w celu uporządkowania i ścielenia przepisów w wyżej wskazanych przypadkach.

Propozycja poprawki:

– w art. 69:

a) we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyraz „1”,

b) w pkt 2 wyrazy „art. 10, art. 16” zastępuje się wyrazami „art. 10 pkt 1, art. 16 pkt 1”,

c) w pkt 3:

– skreśla się wyrazy „art. 13”,

– wyrazy „art. 52” zastępuje się wyrazami „art. 52 pkt 1 i 2”.

Danuta Drypa

Główny legislator