



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 6 maja 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych
ustaw**

(druk nr 367)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem zmiany ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2020 r. poz. 332, z późn. zm.) jest dostosowanie polskiego porządku prawnego do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się (Dz. Urz. UE L 188 z 12.07.2019, str. 67), zwanego dalej „rozporządzeniem 2019/1157”.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „zamierzeniem rozporządzenia 2019/1157 jest ograniczenie ryzyka fałszowania dokumentów oraz przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów przez usunięcie istniejących, znaczących różnic w poziomie zabezpieczeń krajowych dokumentów służących do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Akt ten nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków dotyczących niezbędnych zabezpieczeń w dokumentach tożsamości, w tym m.in.: obowiązek wprowadzenia do dowodów osobistych drugiej cechy biometrycznej, tj. odcisków palców, konieczność dostosowania wzoru dowodu osobistego do specyfikacji i minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń określonych w dokumencie nr 9303 Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), co wymaga uzupełnienia dotychczasowego wzoru dowodu osobistego o podpis posiadacza, a także wprowadzenie

dowodu osobistego z terminem ważności dwanaście miesięcy lub krótszym wydawanego osobom, od których czasowo nie można pobrać odcisków palców”.

W związku z powyższym wprowadzane zmiany polegają między innymi na uzupełnieniu katalogu danych zamieszczanych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego o dane biometryczne w postaci odcisków palców. Należy dodać, że odciski palców nie będą zamieszczane w warstwie elektronicznej dowodu osobistego wydawanego osobie, która nie ukończyła 12. roku życia, a także osobie, od której pobranie odcisków palców nie jest fizycznie możliwe.

Ponadto wprowadzone zostały zmiany dotyczące terminu ważności dowodu osobistego. W świetle przyjętych rozwiązań dowód osobisty wydany osobie, która:

- 1) nie ukończyła 12. roku życia, będzie ważny przez 5 lat od daty jego wydania;
- 2) ukończyła 12. rok życia, będzie ważny przez 10 lat od daty jego wydania;
- 3) ukończyła 12. rok życia, od której chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków któregokolwiek z palców, będzie ważny przez 12 miesięcy od daty jego wydania.

Warstwa graficzna dowodu osobistego będzie zawierała odwzorowanie własnoręcznego podpisu osoby, która ukończyła 12. rok życia, z wyjątkiem osoby, która nie może złożyć podpisu.

W konsekwencji wprowadzenia nowej danej biometrycznej w warstwie elektronicznej dowodu osobistego, to jest odcisków palców, nastąpią zmiany w zakresie formy, w jakiej można będzie składać wniosek o wydanie dowodu osobistego. Wniosek ten będzie składany osobiście w siedzibie organu gminy na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrywany własnoręcznym czytelnym podpisem, wypełniony przez wnioskodawcę albo przez pracownika tego organu na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę i zawartych w rejestrze PESEL. Jedynie wniosek o wydanie dowodu osobistego osobie do 12. roku życia będzie można złożyć na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Kolejna zmiana dotyczy możliwości złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego przez osoby niepełnosprawne lub osoby, które mają niedające się pokonać przeszkody w dotarciu do urzędu, poprzez nadanie określonym organom gmin, to jest organom gmin, na terenie których siedzibę mają władze powiatu, oraz miastom na prawach powiatu,

uprawnienia do obsługi obywateli w miejscu ich pobytu, w tym zarówno na terenie tej gminy oraz na terenie pozostałych gmin znajdujących się na obszarze danego powiatu.

Ponadto katalog przesłanek do wydania nowego dowodu osobistego został między innymi rozszerzony o możliwość żądania wymiany dowodu osobistego niezawierającego odcisków palców.

Ustawa określa maksymalny czas przechowywania w Rejestrze Dowodów Osobistych odcisków palców to jest do dnia odbioru dowodu osobistego, nie dłużej jednak niż do 90 dni od daty wydania dowodu osobistego.

Niezależnie od zmian wiążących się z dostosowaniem przepisów ustawy do rozporządzenia 2019/1157 wprowadzone zostały również zmiany mające na celu przeniesienie z obowiązującego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. z 2020 r. poz. 31) niektórych regulacji, które ze względu na swoją treść powinny stanowić materię ustawową. W związku z tym do ustawy przeniesione zostały w szczególności przepisy dotyczące potwierdzania tożsamości osoby wnioskującej o wydanie dowodu osobistego oraz uprawnienia do odbioru dowodu osobistego wydanego dla osoby małoletniej przez rodziców i opiekunów, a także określające zasadnicze wymogi, jakie musi spełniać fotografia. Natomiast rozporządzenie będzie określało wzory stosowanych formularzy i zaświadczeń oraz będzie zawierało przepisy określające sposób pobierania odcisków palców, postępowania w sprawach utraty, uszkodzenia, zgłoszenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych, odbioru dowodu osobistego przez wnioskodawcę, a także fizycznego anulowania unieważnionego dowodu osobistego.

Ponadto wprowadzona została zmiana, która umożliwia Inspektorowi Nadzoru Wewnętrznego, w zakresie niezbędnym do realizacji jego ustawowych zadań, bezpośredni dostęp do danych gromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych, rejestrze PESEL oraz rejestrach mieszkańców. W tym celu została znowelizowana także ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510).

W konsekwencji zmian wprowadzanych w ustawie o dowodach osobistych została zmieniona ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1546, z późn. zm.) w zakresie zwolnienia z tej opłaty pełnomocnictwa szczególnego.

Ustawa określa także wysokość maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa, które są związane z jej wejściem w życie.

Przepis przejściowy przewiduje, że dowody osobiste wydane przed dniem 2 sierpnia 2021 r. oraz wydane po tym dniu na podstawie przepisów dotychczasowych zachowają ważność do upływu terminów w nich określonych, z tym że termin ważności dowodu osobistego wydanego na podstawie przepisów dotychczasowych nie może przekroczyć 3 sierpnia 2031 r.

Ponadto sprecyzowano, że złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego w formie dokumentu elektronicznego, czyli na dotychczasowych zasadach, będzie możliwe do 26 lipca 2021 r.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 2 sierpnia 2021 r., z wyjątkiem:

- 1) przepisów umożliwiających wydatkowanie, przed dniem 2 sierpnia 2021 r., określonych środków finansowych w celu realizacji zadań związanych z wdrożeniem rozporządzenia 2019/1157, które mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 2) przepisów umożliwiających Inspektorowi Nadzoru Wewnętrznego korzystanie z danych zgromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych, rejestrze PESEL oraz rejestrach mieszkańców w trybie teletransmisji danych, które mają wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 3) przepisu określającego termin, do którego możliwe będzie złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego w formie dokumentu elektronicznego na dotychczasowych zasadach. Przepis ten ma wejść w życie z dniem 19 lipca 2021 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1009) pochodził z przedłożenia rządowego.

Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych do pierwszego czytania. Komisja przeprowadziła pierwsze czytanie oraz rozpatrzyła projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 2021 r. i wniosła o jego uchwalenie w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 1069) wraz z wnioskiem mniejszości. Wniosek mniejszości zmierzał do tego, aby dowód osobisty wydany osobie, która ukończyła 70. rok życia, był ważny bezterminowo od daty jego wydania.

W odniesieniu do przedłożenia rządowego zostały wprowadzone zmiany o charakterze legislacyjnym, uściślającym i porządkowym.

Podczas drugiego czytania został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu ustawy. Wniosek nie uzyskał poparcia.

Sejm uchwalił ustawę na 28. posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2021 r. w brzmieniu przedłożenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 428 posłów, 14 było przeciw, 1 poseł wstrzymał się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 29 ust. 5 i 6 (art. 1 w pkt 13) określone zostały odstępstwa od konieczności spełnienia wymogów dotyczących fotografii. Zgodnie z art. 29 ust. 5 osoba z wadą narządu wzroku może załączyć fotografię przedstawiającą ją w okularach z ciemnymi szklami, o ile osoba ta **przedłoży orzeczenie o niepełnosprawności osoby do 16. roku życia lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności osoby, która ukończyła 16 lat**, z powodu wrodzonej lub nabytej wady narządu wzroku.

Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 6 osoba, która **posiada orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności**, wydane zgodnie z przepisami o orzekaniu o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, a także osoba, której stan zdrowia nie pozwala na spełnienie wymogów fotografii określonych w ust. 3, może załączyć fotografię niespełniającą tych wymogów.

W redakcji przytoczonych przepisów, dla wyznaczenia osób w stosunku, do których mogą być stosowane odstępstwa od konieczności spełnienia wymogów dotyczących fotografii, ustawodawca posłużył się różną terminologią w odniesieniu do określenia posiadanego przez daną osobę orzeczenia o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

Należy dodać, że w myśl przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573) osoby, które nie ukończyły 16 roku życia, w określonych przypadkach, zaliczane są do osób niepełnosprawnych. Orzeczenie o niepełnosprawności wydaje się na okres

do ukończenia przez dziecko 16 roku życia. Jeżeli dziecko ukończy 16 lat podlega orzekaniu o stopniu niepełnosprawności.

Zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

W związku z tym należy ujednoczyć terminologię, jaką posługuje się ustawodawca w wyżej wymienionym zakresie.

Ponieważ osoba, która ubiega się o wydanie dowodu osobistego może posiadać albo orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, to należy również uwzględnić ten fakt i zastąpić, w art. 29 ust. 5 i 6, wyraz „lub” wyrazem „albo”.

Ponadto w art. 29 ust. 6 wskazano, że odstępstwo od wymogów w zakresie fotografii dotyczy osoby, która posiada orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, wydane zgodnie z **przepisami o orzekaniu o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności**.

Zgodnie z § 158 ust. 1 pkt 3 Zasad techniki prawodawczej jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono ostatni tekst jednolity tego aktu – jeżeli ogłoszono taki tekst jednolity.

W celu uwzględnienia powyżej zasady należy jednoznacznie wskazać odesłanie do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 13, w art. 29:

a) w ust. 5 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Osoba z wadą narządu wzroku może załączyć fotografię przedstawiającą ją w okularach z ciemnymi szklami, o ile osoba ta przedłoży orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, z powodu wrodzonej lub nabytej wady narządu wzroku, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573).”

b) w ust. 6 wyrazy „lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, wydane zgodnie z przepisami o orzekaniu o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności”

zastępuje się wyrazami „albo orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”;

2. W myśl art. 30b ust. 1 pkt 3 (art. 1 pkt 16) organ gminy wydając dowód osobisty osobie ubiegającej się o jego wydanie przekazuje do jej wyłącznej dyspozycji kod umożliwiający odblokowanie certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia oraz certyfikatu podpisu osobistego w formie umożliwiającej odczytanie zapisanych danych osobom z **dysfunkcjami wzroku**. W redakcji tego przepisu zabrakło wyrazu „narząd” w odniesieniu do wzroku.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 16, w art. 30b w ust. 1 w pkt 3 po wyrazach „z dysfunkcjami” dodaje się wyraz „narządu”;

3. Nowelizowany art. 56 ust. 2 (art. 1 pkt 30 lit. b) określa maksymalny czas przechowywania w Rejestrze Dowodów Osobistych odcisków palców. W myśl art. 56 ust. 2 pkt 1 danych zgromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych nie usuwa się z wyjątkiem danych, o których mowa w ust. 1 pkt 2a (odciski palców), które przechowuje się **wyłącznie** do dnia odbioru dowodu osobistego, nie dłużej jednak niż do 90 dni od daty wydania dowodu osobistego

W redakcji tego przepisu zbędny jest wyraz „wyłącznie”.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 30 w lit. b, w ust. 2 we wstępie do wyliczenia skreśla się wyraz „wyłącznie”;

4. W myśl art. 10 pkt 3 z dniem 19 lipca 2021 r. ma wejść w życie art. 5. Jest to przepis przejściowy wyznaczający termin, do upływu którego wnioski o wydanie dowodu osobistego będą mogły być składane w formie dokumentu elektronicznego na dotychczasowych zasadach, co umożliwi ich realizację przed przełączeniem systemu na realizację dowodów osobistych według nowego wzoru.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „termin wejścia w życie przepisu art. 5 określony na dzień 19 lipca 2021 r. umożliwi zapoznanie się z przepisem określającym termin, do którego będą mogły być składane wnioski o wydanie dowodu osobistego drogą elektroniczną”.

Trudno zgodzić się z powyższą argumentacją mającą uzasadnić wejście tego przepisu w życie we wskazanym terminie. Określenie terminu wejścia w życie art. 5 na dzień 19 lipca 2021 r. nie będzie miało w tym przypadku wpływu na możliwość zapoznania się z zawartą w nim normą. Wyżej wskazany cel ustawodawcy zostałyby osiągnięty, gdyby przepis ten wszedł w życie z zachowaniem czternastodniowej *vacatio legis*.

W związku z tym wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawki, która spowoduje, że art. 5 wejdzie w życie z zachowaniem standardowej *vacatio legis*.

Propozycja poprawki:

– w art. 10:

- a) w pkt 2 wyrazy „oraz art. 3” zastępuje się wyrazami „,art. 3 oraz art. 5”,
- b) skreśla się pkt 3.

Danuta Drypa

Główny legislator