



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 24 marca 2023 r.

Opinia do ustawy o aplikacji mObywatel

(druk nr 943)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem opiniowanej ustawy jest kompleksowe uregulowanie kwestii związanych z funkcjonowaniem aplikacji mObywatel, w tym określenie zakresu usług udostępnianych w ramach tej aplikacji, warunków i sposobu pobierania aplikacji, sposobu potwierdzania i weryfikowania autentyczności, ważności, integralności lub pochodzenia dokumentów mobilnych, warunków opracowywania, udostępniania i świadczenia usług w aplikacji oraz zadań ministra właściwego do spraw informatyzacji w zakresie funkcjonowania i korzystania z aplikacji oraz systemu mObywatel.

Ustawa ma ponadto na celu:

- 1) zrównanie pod względem prawnym dokumentów cyfrowych obsługiwanych w aplikacji mObywatel z dokumentami w tradycyjnej formie, a w szczególności doprecyzowanie warunków wykorzystywania i uznawania dokumentu elektronicznego, obsługiwanego przy użyciu aplikacji mObywatel, który ma służyć jako mobilny dokument tożsamości (mobilny odpowiednik dowodu osobistego);
- 2) upowszechnienie korzystania z usługi mLegitymacji przez uczniów i studentów;
- 3) stworzenie rozwiązania, w ramach którego jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty (organizacje zawodowe, zrzeszenia, związki sportowe) będą mogły prowadzić ewidencję i zarządzać swoimi dokumentami elektronicznymi wydanymi dla obywateli; działania te mają przyczynić się do wyrównywania dysproporcji w zakresie dostępu do

nowoczesnych technologii, w szczególności w przypadku mieszkańców mniejszych gmin i powiatów;

- 4) uproszczenie procesu nawiązywania przez ministra właściwego do spraw informatyzacji współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, szkołami i uczelniami, w zakresie korzystania ze standardowych usług opracowywanych i udostępnianych przez tego ministra;
- 5) przyznanie upoważnienia Radzie Ministrów do określenia zakresu danych, wykazu rejestrów publicznych oraz systemów teleinformatycznych podmiotów publicznych, z których użytkownicy aplikacji mObywatel będą mogli pobrać dane w ramach usług dostępnych w aplikacji mObywatel;
- 6) umożliwienie wykorzystywania aplikacji mObywatel jako sposobu uwierzytelnienia profilu zaufanego;
- 7) umożliwienie użytkownikom aplikacji mObywatel uzyskania środka identyfikacji elektronicznej – profilu mObywatel;
- 8) zapewnienie możliwości dokonywania płatności w aplikacji mObywatel w ramach usług świadczonych przez podmioty publiczne;
- 9) wskazanie, że opiekun prawny albo rodzic może w aplikacji posiadać dostęp do dokumentu elektronicznego osoby, którą ma pod swoją opieką;
- 10) rozszerzenie źródeł finansowania rozwoju i utrzymania systemu mObywatel oraz aplikacji mObywatel;
- 11) udostępnienie mobilnej legitymacji osoby niepełnosprawnej w aplikacji mObywatel, która będzie w szczególności poświadczala uprawnienia osób niepełnosprawnych do ulg i zniżek;
- 12) udostępnienie mobilnej legitymacji służbowej nauczyciela;
- 13) udostępnienie mobilnego prawa wykonywania zawodów medycznych;
- 14) udostępnienie tymczasowego elektronicznego prawa jazdy i umożliwienie kierowcom kierowania pojazdem od razu po zdanym egzaminie państwowym, przy jednoczesnym zapewnieniu poprawnej obsługi procesów związanych z nadzorem nad kierującym na potrzeby zagwarantowania bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Opiniowana ustawa wprowadza zmiany w ponad 30 ustawach. Większość tych zmian jest konsekwencją rozwiązań przewidzianych w ustawie o aplikacji mObywatel.

W przepisach przejściowych i dostosowujących w szczególności:

- 1) uregulowano zasady wydawania, stwierdzania nieważności, anulowania oraz zwrotu legitymacji służbowych nauczycieli, a także wydawania im mLegitymacji;
- 2) utrzymano w mocy dotychczasowe rozporządzenie wydane na podstawie art. 20 ustawy o kierujących pojazdami, w którym są uregulowane wzory dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, warunki wydawania i zatrzymywania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, cofania i przywracania uprawnień, szczegółowe czynności organów i innych jednostek, a także opłaty za wydanie prawa jazdy;
- 3) przesądzono, że dotychczasowi użytkownicy publicznej aplikacji mobilnej, o której mowa w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publicznej, staną się użytkownikami aplikacji mObywatel, a certyfikaty wydane na podstawie tej ustawy zachowają ważność przez okres, na jaki zostały wydane, i będą mogły być użyte w szczególności do uwierzytelnienia w celu wydania dokumentu mObywatel;
- 4) upoważniono ministra właściwego do spraw informatyzacji do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikatów określających dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających świadczenie poszczególnych usług określonych w opiniowanej ustawie; część komunikatów będzie ogłoszona w porozumieniu z właściwymi ministrami.

W ustawie przyjęto standardowy 14-dniowy okres *vacatio legis*, niemniej znaczna część jej przepisów wejdzie w życie w terminach określonych w komunikatach ministra właściwego do spraw informatyzacji określających dzień wdrożenia poszczególnych rozwiązań technicznych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 73. posiedzeniu w dniu 9 marca 2023 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 3050). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 7 marca 2023 r. na 73. posiedzeniu Sejmu. Sejm skierował projekt do Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii, która po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 7 marca 2023 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3073). Na etapie prac w komisji w szczególności:

- 1) doprecyzowano zasady składania wniosku o potwierdzenie tożsamości i obywatelstwa dla celów korzystania z aplikacji mObywatel (art. 4);
- 2) dodano zmiany w ustawie o izbach lekarskich polegające na uzupełnieniu katalogu danych zamieszczanych w okręgowym rejestrze lekarzy i lekarzy dentyistów o numer identyfikujący dokument udostępniany w postaci dokumentu mobilnego (art. 35);
- 3) doprecyzowano zasady składania wniosku o wydanie dowodu osobistego za pomocą urządzenia umożliwiającego złożenie i odwzorowanie podpisu własnoręcznego (art. 36);
- 4) dodano zmiany w ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej polegające na zastąpieniu decyzji ministra właściwego do spraw informatyzacji o przyłączeniu do węzła krajowego systemu teleinformatycznego, w którym udostępniane są usługi online, zgodą tego ministra (będącą czynnością materialno-techniczną), a także wskazaniu, że do wniosku o przyłączenie do węzła krajowego systemu teleinformatycznego, w którym udostępniane są usługi online, należy dołączyć raport z testów integracyjnych zakończonych wynikiem pozytywnym, potwierdzających interoperacyjność tego systemu z węzłem krajowym (art. 45);
- 5) uzupełniono ustawę o przepis obligujący ministra właściwego do spraw informatyzacji, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikatu określającego dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających świadczenie usług określonych w ustawie o dowodach osobistych (art. 74);
- 6) dodano przepis, zgodnie z którym instytucje obowiązane, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, będą musiały stosować przepisy ustawy w zakresie wykorzystywania dokumentu mObywatel jako środka bezpieczeństwa finansowego do identyfikacji klienta oraz weryfikacji jego tożsamości, od dnia 1 września 2023 r. (art. 81);
- 7) wprowadzono szereg poprawek doprecyzowujących, ujednocających terminologię ustawy oraz techniczno-legislacyjnych.

Podczas drugiego czytania, które odbyło się w dniu 8 marca 2023 r., zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu oraz 7 poprawek. Poprawki, które uzyskały poparcie Sejmu polegały na dodaniu regulacji, w myśl której minister właściwy do spraw informatyzacji udostępni aktualny kod źródłowy aplikacji mObywatel w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej w terminie 14 dni od dnia wdrożenia nowej wersji tej aplikacji (art. 21 ust. 2) oraz regulacji nakładającej na tego ministra obowiązek udostępnienia po raz pierwszy

kodu źródłowego aplikacji w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie (art. 80), a także uzupełnieniu ustawy o zmianę w ustawie o Radzie Ministrów, która przewiduje, że minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarzy, a nie jednego sekretarza (art. 27).

W ostatecznym głosowaniu projekt ustawy poparło 436 posłów, 9 było przeciw, zaś 2 wstrzymało się od głosowania.

III. Uwaga ogólna

W trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie, poprawką zgłoszoną w drugim czytaniu, rozszerzono jego zakres przedmiotowy i podmiotowy. Dodano przepis zmieniający ustawę o Radzie Ministrów. Takie rozszerzenie nie jest zgodne z art. 118 i art. 119 Konstytucji.

Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał, że zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym („zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu). Z zasady trzech czytań wynika dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wnoszone na poszczególnych etapach procedury sejmowej poprawki muszą – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. W uzasadnieniach do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r. (K 37/03) i z dnia 21 grudnia 2005 r. (K 45/05) można przeczytać, że wnoszenie poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji).

Zmiana ustawy o Radzie Ministrów nie była objęta pierwotnym przedłożeniem. Stanowi ona „nowość normatywną”, wychodzącą poza przedmiot i cel projektu ustawy (przyjęcie zasady, że minister wykonuje swoje zadania przy pomocy **sekretarzy stanu**, a nie sekretarza stanu, nie ma nic wspólnego z aplikacją mObywatel). Ze względu na wymogi konstytucyjne kształtujące parlamentarny proces stanowienia prawa przepisy wykraczające poza zakres przedłożenia powinny stanowić przedmiot odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

Niezależenie od wątpliwości proceduralnych, dodana regulacja budzi wątpliwość co do jej zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji. Zgodnie z § 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, zwanych dalej „ZTP”, w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które

regulowałyby sprawy wykraczające poza jej zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Niewątpliwie art. 27 w zakresie przedmiotowym i podmiotowym opiniowanej ustawy się nie mieści. Zakresy przedmiotowy i podmiotowy opiniowanego aktu wyznaczają – co do zasady – tytuł ustawy oraz jej art. 1.

Ponadto zgodnie z § 3 ust. 3 ZTP ustawa nie może zmieniać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. W ustawie merytorycznej można zamieścić przepis zmieniający tylko wtedy, gdy jest on nieodzowny dla należytego funkcjonowania nowej ustawy merytorycznej. Istotą przepisów zmieniających zamieszczanych w ustawie merytorycznej jest zharmonizowanie systemu prawnego z nową ustawą (ustawa merytoryczna „wymusza” zmiany w przepisach obowiązujących).¹⁾ Nie budzi wątpliwości, że rozwiązania merytoryczne opiniowanego aktu nie wymuszają zmiany ustawy o Radzie Ministrów. Noweli dokonuje się niejako „przy okazji”, wykorzystując w tym celu toczące się postępowanie ustawodawcze w innej sprawie.

IV. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 3 ust. 1 pkt 1 wprowadzenie do wyliczenia i lit. d tiret pierwsze, art. 7 ust. 3, art. 14 ust. 3, art. 15 ust. 3 pkt 4, art. 20 ust. 3 pkt 1, art. 24 pkt 2 (dodawany art. 11c ust. 8), art. 30 pkt 6 lit. a (zmieniany 136 ust. 1 pkt 1), art. 31 pkt 2 (nowelizowany art. 6cc ust. 5), art. 40 pkt 1 (nowelizowany art. 7b ust. 1a), art. 47 i art. 50 – w wymienionych przepisach należy uporządkować spójniki alternatywy. W przepisach tych zamiast spójnikiem alternatywy rozłącznej posłużono się spójnikiem alternatywy łącznej.

Propozycja poprawek:

w art. 3 w ust. 1 w pkt 1:

- a) we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „lub podmiotów” zastępuje się wyrazami „albo podmiotów”,
- b) w lit. d w tiret pierwszym wyraz „, lub” zastępuje się wyrazem „, albo”;

w art. 7 w ust. 3, w art. 14 w ust. 3, w art. 20 w ust. 3 w pkt 1, w art. 47 i w art. 50 wyraz

¹⁾ Zob. uwagi do § 83 Zasad techniki prawodawczej w: S. Wronkowska i M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, wydanie trzecie, s. 167.

„lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

w art. 15 w ust. 3 w pkt 4 wyrazy „lub podmiotów” zastępuje się wyrazami „albo podmiotów”;

w art. 24 w pkt 2, w art. 11c w ust. 8 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

w art. 30 w pkt 6 w lit. a, w ust. 1 w pkt 1 „papierowej lub” zastępuje się wyrazami „papierowej albo”;

w art. 31 w pkt 2, w art. 6cc w ust. 5 wyrazy „ust. 1 pkt 2 lub ust. 3” zastępuje się wyrazami „ust. 1 pkt 2 albo ust. 3” oraz wyrazy „tradycyjnej lub nowej” zastępuje się wyrazami „tradycyjnej albo nowej”;

w art. 40 w pkt 1, w ust. 1a wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

- 2) art. 5 ust. 2 – mając na uwadze definicję pojęcia „aplikacja mObywatel”, treść art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz terminologię używaną przez ustawodawcę w art. 4 ust. 9 i 10, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę terminologiczną. Analogiczna uwaga odnosi się do art. 19 ust. 1 pkt 3.

Propozycja poprawek:

w art. 5 w ust. 2 wyrazy „pobrania danych na urządzenie mobilne tego użytkownika” zastępuje się wyrazami „temu użytkownikowi możliwości pobrania danych za pośrednictwem aplikacji mObywatel”;

w art. 19 w ust. 1 w pkt 3 wyrazy „na jego urządzenie mobilne” zastępuje się wyrazami „za pośrednictwem tej aplikacji”;

- 3) art. 7 ust. 1 pkt 1 wprowadzenie do wyliczenia – mając na uwadze, że w art. 4 ust. 5 opiniowanej ustawy, mówiąc o rejestrze PESEL, ustawodawca nie odsyła do art. 6 ust. 1

ustawy o ewidencji ludności oraz fakt, że nie ma innego rejestru PESEL niż przewidziany w tej ustawie, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 7 w ust. 1 w pkt 1 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „, , o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191)”;

- 4) art. 7 ust. 6 – przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, przypadków, w których dokument mObywatel nie może być wykorzystywany do stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego. Rada Ministrów będzie miała obowiązek wydania tego rozporządzenia tylko w razie wystąpienia okoliczności albo uzasadnionego przypuszczenia wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 7 ust. 5 pkt 2 (tj. okoliczności, w których wykorzystanie dokumentu mObywatel nie zapewni niezbędnego poziomu pewności i bezpieczeństwa stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego albo nie może być przeprowadzone w warunkach zapewniających taki poziom). W związku z tym, że ZTP nie przewidują możliwości sformułowania obligatoryjnego przepisu upoważniającego pod warunkiem zawieszającym oraz mając na uwadze, że sformułowany w analizowanej delegacji warunek ma charakter blankietowy (pozostawia wydającemu akt swobodę interpretacyjną w zakresie uznania, czy zaistniały albo potencjalnie mogą zaistnieć okoliczności, o których mowa w art. 7 ust. 5 pkt 2), należy stwierdzić, że ustawodawca pozostawiając wydającemu ocenę, czy warunek wydania rozporządzenia jest spełniony czy też nie, nadał *de facto* upoważnieniu charakter fakultatywny. Skoro tak, należałoby w przepisie upoważniającym użyć formuły przewidzianej dla upoważnienia fakultatywnego (§ 68 ust. 3 pkt 2 ZTP).

Jeżeli jednak upoważnienie ma mieć charakter obligatoryjny, co zdaje się sugerować użycie w przepisie upoważniającym czasownika „określi” i fakt załączenia do projektu ustawy projektu rozporządzenia, które będzie wydane na podstawie tego upoważnienia, należałoby zrezygnować z warunku zawieszającego przewidzianego w delegacji.

Upoważnienie nie może być zarazem obligatoryjne, jak i fakultatywne (poprzez pozostawienie wydającemu decyzji, czy rozporządzenie jest konieczne, czy nie).

Niżej sformułowano **alternatywne** propozycje poprawek, których celem jest zapewnienie zgodności art. 7 ust. 6 z § 68 ZTP.

Propozycje poprawek:

w art. 7 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Rada Ministrów **określi**, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których dokument mObywatel nie może być wykorzystywany do stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego, mając na uwadze okoliczności, o których mowa w ust. 5 pkt 2, i prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz zapewnienie niezbędnego poziomu pewności i bezpieczeństwa stwierdzania tożsamości lub obywatelstwa polskiego.”;

albo

w art. 7 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Rada Ministrów **może określić**, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których dokument mObywatel nie może być wykorzystywany do stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego, mając na uwadze okoliczności, o których mowa w ust. 5 pkt 2, fakt wystąpienia tych okoliczności albo uzasadnione przypuszczenie, że one wystąpią, a także zapewnienie niezbędnego poziomu pewności i bezpieczeństwa stwierdzania tożsamości lub obywatelstwa polskiego.”;

5) art. 8 ust. 3 – mając na uwadze komunikatywność przepisu, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki redakcyjno-technicznej.

Propozycja poprawki:

w art. 8 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku niedokonania aktualizacji danych w trakcie pierwszego użycia aplikacji mObywatel po otrzymaniu informacji o potrzebie aktualizacji:

- 1) dokument mObywatel,
- 2) certyfikat podstawowy, jeżeli aktualizacja dotyczy danych w nim zawartych

– jest automatycznie unieważniany.”;

- 6) art. 10 ust. 4 – w myśl tego przepisu użytkownik aplikacji mObywatel będzie miał możliwość unieważnienia certyfikatu podstawowego w drodze zgłoszenia telefonicznego oraz przy użyciu usługi online. W związku z tym przepisem nasuwa się pytanie dlaczego takiej możliwości nie przewidziano w przypadku certyfikatu ucznia i certyfikatu studenta. Również w przypadku tych certyfikatów może dojść do sytuacji, w której ich bezpieczeństwo jest albo może być naruszone, a więc zachodzi potrzeba ich unieważnienia. W przypadku uznania, że możliwości przewidziane w art. 10 ust. 4 powinny się odnosić również do innych certyfikatów niż podstawowy, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawek:

w art. 10 skreśla się ust. 4;

po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

„Art. 13a. Minister właściwy do spraw informatyzacji zapewnia użytkownikowi aplikacji mObywatel możliwość unieważnienia certyfikatu użytkownika aplikacji mObywatel:

- 1) w drodze zgłoszenia telefonicznego;
- 2) przy użyciu usługi online.”;

w art. 72 w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) art. 13a pkt 2;”;

w art. 82 w pkt 1 wyrazy „art. 10 ust. 4 pkt 2” zastępuje się wyrazami „art. 13a pkt 2”;

- 7) art. 16 ust. 6 pkt 3 – we wskazanym przepisie należałoby dodać brakujący spójnik koniunkcji.

Propozycja poprawki:

w art. 16 w ust. 6 w pkt 3 wyraz „ , jednostki” zastępuje się wyrazami „oraz jednostki”

- 8) art. 24 pkt 2, art. 11b ust. 1 – w dodawanym art. 11b ust. 1 pojęcie „mLegitymacja” zostało wprowadzone z wykorzystaniem techniki właściwej dla skrótów (§ 154 ust. 3 ZTP). Zabieg taki broniłby się legislacyjnie, gdyby pojęcie „mLegitymacja” używane byłoby wyłącznie w ustawie – Karta nauczyciela. Skrót jest środkiem techniki prawodawczej, którego skutek jest ograniczony. Pojęciem w postaci skróconej można posługiwać się wyłącznie w akcie, na potrzeby którego skrót został wprowadzony. W związku z tym, że pojęcia „mLegitymacja” użyto (w znaczeniu przewidzianym w dodawanym art. 11b) również w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. m dodawanym do ustawy o systemie informacji oświatowej, w art. 113c dodawanym do ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz w art. 64 i art. 65 opiniowanej ustawy, należałoby dokonać niżej zaproponowanej korekty.

Analogiczną uwagę należy sformułować w odniesieniu do ust. 1d dodawanego do art. 11 ustawy o systemie oświaty, przy czym w przypadku skrótu wprowadzonego tym przepisem dodatkowo naruszono § 154 ust. 1 ZTP. Określenie w postaci skróconej zostało bowiem użyte w innym przepisie ustawy, na potrzeby której skrót został wprowadzony, tylko jeden raz.

Podobnej korekty należałoby dokonać także w odniesieniu do nowelizowanego art. 6ca ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Propozycja poprawek:

w art. 24 w pkt 2, w art. 11b w ust. 1 po wyrazie „służbową” dodaje się wyraz „(mLegitymację)” oraz skreśla się wyrazy „zwaną dalej „mLegitymacją””;

w art. 25, w ust. 1d wyrazy „zwaną dalej „mLegitymacją szkolną”” zastępuje się wyrazami „jako „mLegitymację szkolną””;

w art. 31 w pkt 1, w art. 6ca w ust. 2 w pkt 2 wyrazy „zwaną dalej „mLegitymacją ON”” zastępuje się wyrazami „jako „mLegitymacja ON””;

- 9) art. 24 pkt 2, art. 11b ust. 6 pkt 2 – propozycja poprawki redakcyjnej, polegająca na skreśleniu zbędnego, niemającego wartości normatywnej, wyrazu.

Propozycja poprawki:

w art. 24 w pkt 2, w art. 11b w ust. 6 w pkt 2 skreśla się wyraz „również”;

- 10) art. 24 pkt 2, art. 11c ust. 11 – wydaje się, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określając wzór legitymacji nauczyciela, wydawanej w postaci karty, powinien uwzględnić konieczność zabezpieczenia legitymacji zarówno przed jej przerobieniem, jak i podrobieniem, a nie alternatywnie przed jednym z tych zagrożeń. Zakładając, że taka była intencja prawodawcy, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 24 w pkt 2, w art. 11c w ust. 11 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „i”;

- 11) art. 31 pkt 1, art. 6ca ust. 2 – mając na uwadze wynikające z § 56 ZTP i dobrej praktyki legislacyjnej²⁾ dyrektywy formułowania przepisów zawierających wyliczenie, należałoby dokonać niżej zaproponowanej korekty techniczno-legislacyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 31 w pkt 1, w art. 6ca w ust. 2:

- a) we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazie „niepełnosprawności” dodaje się wyrazy „w postaci”,
b) w pkt 1 i 2 skreśla się wyrazy „w postaci”;

- 12) art. 31 pkt 1, art. 6ca ust. 2 pkt 2 – w celu uniknięcia przytaczania trzykrotnie w jednym przepisie tytułu opiniowanej ustawy, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej

²⁾ Zob. uwagi do § 56 Zasad techniki prawodawczej w: S. Wronkowska i M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, wydanie trzecie, s. 129.

poprawki redakcyjnej. Podobnej zmiany należałoby dokonać w nowelizowanych art. 7b ust. 1a ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia, art. 10 ust. 1e ustawy o Karcie Dużej Rodziny oraz w dodawanym art. 208 ust. 6 pkt 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Propozycja poprawek:

w art. 31 w pkt 1, w art. 6ca w ust. 2 w pkt 2 wyrazy „art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o aplikacji mObywatel” zastępuje się wyrazami „art. 2 pkt 4 tej ustawy”;

w art. 40 w pkt 1, w ust. 1a wyrazy „art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o aplikacji mObywatel” zastępuje się wyrazami „art. 2 pkt 2 tej ustawy”;

w art. 42 w pkt 2, w ust. 1e wyrazy „art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o aplikacji mObywatel” zastępuje się wyrazami „art. 2 pkt 4 tej ustawy”;

w art. 48 w pkt 2, w ust. 6 w pkt 1 wyrazy „art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o aplikacji mObywatel” zastępuje się wyrazami „art. 2 pkt 2 tej ustawy”;

13) art. 31 pkt 2, art. 6cc ust. 1 pkt 2 – mając na uwadze, że legitymacja tradycyjna jest wydawana w postaci dokumentu z tworzywa sztucznego trudno mówić o jej złym stanie technicznym (wyraz „techniczny” w jego podstawowym słownikowym znaczeniu oznacza «odnoszący się do techniki jako dziedziny wiedzy»³⁾). Legitymacja taka może być uszkodzona albo mieć zły stan (na przykład być nieczytelna z powodu porysowania). W związku z tym proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 31 w pkt 2, w art. 6cc w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyraz „technicznego”;

14) art. 31 pkt 2, art. 6cc ust. 3 pkt 2 – w przepisie tym przewidziano, że o wydanie nowej legitymacji tradycyjnej może wystąpić osoba, której wydano taką legitymację lub jej przedstawiciel ustawowy w przypadku zmiany nazwiska. Nasuwa się pytanie, czy

³⁾ Za: <https://sjp.pwn.pl/sjp/techniczny;2577683.html>

intencją prawodawcy było, aby zmiana imienia nie była przesłanką wydania nowej legitymacji. Jeśli zmiana imienia miałaby być wystarczającą przesłanką do wydania nowej legitymacji tradycyjnej, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 31 w pkt 2, w art. 6cc w ust. 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) zmiany imienia lub nazwiska;”;

- 15) art. 31 pkt 2, art. 6cc ust. 4 – przepis ten przewiduje, że za wydanie nowej legitymacji tradycyjnej w przypadku, o którym mowa w art. 6cc ust. 3, nie pobiera się opłaty, o której mowa w ust. 2 tego artykułu. Należy zwrócić uwagę, że przepis w kształcie uchwalonym przez Sejm jest bezprzedmiotowy. Skoro zgodnie z art. 6cc ust. 2 opłatę pobiera się za wydanie duplikatu legitymacji, a nie za wydanie duplikatu legitymacji i za wydanie nowej legitymacji (nowa legitymacja duplikatem nie jest; wynika to chociażby z faktu rozróżnienia przez ustawodawcę tych dwóch instytucji w poszczególnych przepisach art. 6cc), nie ma potrzeby wskazywać, że za wydanie nowej legitymacji nie pobiera się opłaty za wydanie duplikatu legitymacji, ponieważ to jest oczywiste. Nie ma w ustawie rozwiązania przewidującego, że do wydania nowej legitymacji stosuje się przepisy związane z wydawaniem duplikatu legitymacji. Jeśli wolą ustawodawcy było przesądzenie w ustawie, że za wydanie nowej legitymacji opłaty się nie pobiera, należałoby to uczynić w sposób uwzględniający niżej zaproponowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 31 w pkt 2, w art. 6cc w ust. 4 skreśla się wyrazy „, o której mowa w ust. 2”;

- 16) art. 31 pkt 2, art. 6cc ust. 5 – propozycja poprawki redakcyjnej. Z przepisu należałoby wyeliminować wyraz niemający wartości normatywnej.

Propozycja poprawki:

w art. 31 w pkt 2, w art. 6cc w ust. 5 skreśla się wyraz „aktualnie”;

- 17) art. 36 pkt 1, art. 24 ust. 3, 3a oraz 3c–3e – odnosząc się we wskazanych przepisach do wniosku o wydanie dowodu osobistego, wniosek ten określany jest na trzy sposoby. W ust. 3, 3a i 3c mówi się o „wniosku o wydanie dowodu osobistego”, w ust. 3d o „wniosku, o którym mowa w ust. 3”, zaś w ust. 3e o „wniosku” bez dookreślenia. Mając na względzie § 10 ZTP, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 36 w pkt 1 w lit. b:

- a) w ust. 3d wyrazy „, o którym mowa w ust. 3” zastępuje się wyrazami „o wydanie dowodu osobistego”,
b) w ust. 3e po wyrazie „wniosek” dodaje się wyrazy „o wydanie dowodu osobistego”;

- 18) art. 36 pkt 4 lit. b, art. 31 ust. 3 – mając na uwadze, że w art. 31 ust. 2 mówiąc o formularzu odbioru dowodu osobistego ustawodawca (słusznie) nie odsyła do ust. 1 tego artykułu, takie odesłanie jest zbędne również w dodawanym ust. 3.

Propozycja poprawki:

w art. 36 w pkt 4 w lit. b, w ust. 3 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w ust. 1”;

- 19) art. 38 pkt 2, art. 5b ust. 3 pkt 1 – przepis ten sugeruje, że tymczasowe elektroniczne prawo jazdy będzie mogło być wygenerowane przez system teleinformatyczny obsługujący centralną ewidencję kierowców przed dniem uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu państwowego. Z przepisu wynika bowiem, że wygenerowanie dokumentu następuje po osiągnięciu wymaganego wieku, **najpóźniej** w dniu uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu państwowego. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy rozwiązanie to jest zgodne z intencją prawodawcy. Ewentualna propozycja poprawki zostanie zaproponowana po uzyskaniu odpowiedzi na to pytanie;

- 20) art. 38 pkt 3, art. 10e – w przepisie tym przewidziano, że do tymczasowego elektronicznego prawa jazdy stosować się będzie przepisy art. 12 ust. 1 pkt 1–3, ust. 2 i 4 ustawy o kierujących pojazdami (przepisy określające negatywne przesłanki wydania prawa jazdy). W związku z tym nasuwa się pytanie, czy do tymczasowego elektronicznego prawa jazdy nie powinien być stosowany również art. 12 ust. 3 pkt 2,

który przewiduje, że prawo jazdy nie może być wydane osobie ubiegającej się o wydanie prawa jazdy kategorii B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami lub decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy obejmujących uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że tymczasowe elektroniczne prawo jazdy będzie potwierdzało posiadanie uprawnienia m.in. w zakresie kategorii B+E, a więc kategorii, do której odnosi się art. 12 ust. 3 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami. Ewentualna propozycja poprawki zostanie zaproponowana po ustaleniu, jaka jest intencja prawodawcy w tej kwestii;

- 21) art. 49 pkt 2, art. 17 ust. 3c – zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 10 ustawy o zawodzie farmaceuty dokument „Prawo wykonywania zawodu farmaceuty” zawiera m.in. adnotację o treści: : „Prawo wykonywania zawodu farmaceuty jest dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu farmaceuty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”. Jak wynika z art. 17 ust. 3 przywołanej ustawy, dokument „Prawo wykonywania zawodu farmaceuty” w postaci elektronicznej przytoczonej adnotacji nie musi zawierać. Na podstawie ust. 3c dodawanego do art. 17 taka adnotacja zostanie jednak zamieszczona w dokumencie „Prawo wykonywania zawodu farmaceuty” w przypadku gdy będzie on udostępniany w postaci dokumentu mobilnego. Nasuwa się pytanie czy zgodne z wolą ustawodawcy jest, aby dokument w postaci elektronicznej i dokument w postaci dokumentu mobilnego zawierały częściowo inne dane? Ewentualna propozycja poprawki zostanie zaproponowana po ustaleniu, jaka jest intencja prawodawcy w tej kwestii;
- 22) art. 51 pkt 4, art. 113c i art. 113d – zestawiając art. 113c i art. 113d dodawane do ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa z nowelizowanym art. 22b ust. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy, nasuwa pytanie, jak należy rozumieć określenie „w okresie, w którym obywatelowi Ukrainy (...) jest wydawany certyfikat”? Obywatel Ukrainy będzie miał certyfikat albo nie. Można przypuszczać, że certyfikat ten (podobnie jak certyfikat podstawowy) będzie obowiązywał przez okres, na jaki został wydany, a po upływie tego okresu będzie mógł być wydany ponownie. Warunkiem ważności certyfikatu będzie oczywiście uznawanie pobytu osoby, której został on wydany, za legalny. Zakładając, że istotą dodawanego

art. 113c jest umożliwienie wydania mLegitymacji obywatelowi Ukrainy, będącemu nauczycielem i posiadającym ważny certyfikat oraz dążąc do zapewnienia należytej komunikatywności dodawanej regulacji (§ 5 i § 6 ZTP), należałoby rozważyć przyjęcie niżej sformułowanej poprawki. Analogicznie powinno być zmienione wprowadzenie do wyliczenia w dodawanym art. 113d ust. 1.

Propozycja poprawki:

w art. 51 w pkt 4:

a) art. 113c otrzymuje brzmienie:

„Art. 113c. Obywatelowi Ukrainy będącemu użytkownikiem aplikacji mObywatel, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, któremu wydano certyfikat, o którym mowa w art. 10 ust. 3, mLegitymację, o której mowa w art. 11b ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, wydaje się po uwierzytelnieniu przy użyciu tego certyfikatu.”,

b) w art. 113d w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Obywatelowi Ukrainy będącemu użytkownikiem aplikacji mObywatel, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, któremu wydano certyfikat, o którym mowa w art. 10 ust. 3, dokument, o którym mowa w:”;

23) art. 60, art. 61, art. 62, art. 64, art. 65 pkt 2 i art. 66 – mając na uwadze terminologię używaną w art. 4 pkt 29, art. 8 ust. 5 pkt 2 lit. c, art. 25a i art. 44a ust. 19 pkt 3 ustawy – Prawo oświatowe i w ust. 1e dodawanym do art. 11 ustawy o systemie oświaty (art. 25 opiniowanej ustawy) oraz kierując się § 9 i § 10 ZTP, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 60, w art. 61, w art. 62, w art. 64, w art. 65 w pkt 2 i w art. 66 skreśla się wyraz „publicznych”;

24) art. 67 – z § 34 ZTP wynika, że nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. W związku z tym, że podstawą obowiązywania aktu wykonawczego

czasowo utrzymanego w mocy jest przepis przejściowy, który utrzymał akt w mocy oraz mając na uwadze, że przepis upoważniający do zmiany rozporządzenia powinien być (tak jak każdy przepis upoważniający) zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji (powinien wskazywać organ wydający, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne), za nieprawidłową należy uznać technikę zastosowaną w analizowanym przepisie przejściowym (posłużenie się na końcu przepisu przejściowego sformułowaniem „i mogą być zmieniane na podstawie dotychczasowych przepisów”).

Przepis art. 67 nie określa precyzyjnie granic kompetencji prawotwórczej w zakresie nowelizowania dotychczasowych rozporządzeń (na podstawie zmienianej delegacji wydano trzy rozporządzenia), pozostawiając *de facto* ich określenie uznaniu wydającego akt, czego nie da się pogodzić z konstytucyjną instytucją szczegółowego upoważnienia. Konstytucja nie dopuszcza formułowania upoważnień blankietowych. Ustawodawca podjął próbę doprecyzowania przepisu przejściowego w tym zakresie wskazując, że organ zmieniający dotychczasowe przepisy wykonawcze ma się kierować dotychczasowymi przepisami. Zabieg ten jednak nie eliminuje blankietowości delegacji. Nie wiadomo bowiem, o jakie dotychczasowe przepisy dokładnie chodzi. Jak można się domyślać ustawodawcy zapewne chodziło o art. 20 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, w dotychczasowym brzmieniu.

Prawidłowość przepisu można zapewnić poprzez odesłanie do delegacji, którą należałoby wziąć pod uwagę szukając odpowiedzi na pytania, kto ma kompetencję prawotwórczą, co można uregulować w rozporządzeniu (zakres spraw) i jak ukształtować jego treść (wytyczne).

Należy również pamiętać, że do dnia wejścia w życie art. 38 opiniowanej ustawy (tj. do dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 76) dotychczasowe rozporządzenia obowiązują i można je nowelizować na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami w brzmieniu dzisiaj obowiązującym. Skutek przepisu przejściowego art. 67 może dotyczyć wyłącznie utrzymania w mocy rozporządzeń na przyszłość, począwszy od dnia wejścia w życie art. 38, w związku z dokonaniem zmiany przepisu upoważniającego, która skutkowałaby utratą mocy przez dotychczasowe przepisy wykonawcze.

Propozycja poprawki:

w art. 67 wyrazy „na podstawie dotychczasowych przepisów” zastępuje się wyrazami

„w granicach określonych w art. 20 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 38, w brzmieniu dotychczasowym”;

25) art. 68 ust. 2 – przepis przejściowy powinien odnosić się do dnia wejścia w życie przepisów zmieniających, których następstwem będzie dodanie do ustawy o systemie informacji oświatowej nowych regulacji (tj. art. 14 pkt 33 i 34, art. 35a i art. 93 ust. 3), a nie do wejścia w życie tych regulacji. Co więcej, w przypadku art. 14 pkt 33 i 34 i art. 35a nie powinno się mówić o ich nowym (nadanym opiniowaną ustawą) brzmieniu, ponieważ są to przepisy dodawane (dotychczasowego brzmienia nie mają). Natomiast w odniesieniu do art. 93 ust. 3 ustawy o systemie informacji oświatowej nie można mówić o jego wejściu w życie, ponieważ wszedł on w życie z dniem 30 kwietnia 2012 r. W następstwie opiniowanej ustawy wejdzie w życie przepis zmieniający art. 93 ust. 3 ustawy o systemie informacji oświatowej.

Propozycja poprawki:

w art. 68 w ust. 2 wyrazy „przepisów art. 14 pkt 33 i 34, art. 35a i art. 93 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 39, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” zastępuje się wyrazami „art. 39 pkt 1, 3 i 4”;

26) art. 82 pkt 2 i 3 – zgodnie z § 44 ust. 1 ZTP ustawa powinna wchodzić w życie w jednym terminie. Odstępstwo od tej zasady może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz **nie narusza jej spójności** (§ 44 ust. 2 ZTP). Warunkiem zachowania spójności pomiędzy przepisem o wejściu w życie, a pozostałymi przepisami ustawy jest w takim przypadku objęcie zakresem wyjątku w zakresie terminu wejścia w życie wszystkich powiązanych ze sobą przepisów ustawy (wszystkie przepisy wiążące się z określonym pomysłem legislacyjnym, niezbędne do realizacji przyświecającego temu pomysłowi celu, muszą wchodzić w życie w jednym terminie). Oznacza to w szczególności, że termin wejścia w życie poszczególnych przepisów merytorycznych i powiązanych z nimi przepisów zmieniających, epizodycznych, przejściowych i dostosowujących **musi być taki sam**. Dotyczy to oczywiście także przepisów zmieniających (dokonujących zmian merytorycznych) i powiązanych epizodycznych, przejściowych i dostosowujących.

W związku z tym, że art. 67 zamieszczono w ustawie w następstwie zmian dokonywanych przez art. 38, oba te przepisy powinny wejść w życie w tym samym terminie, tj. z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 76 ust. 1. W tym terminie powinien wejść w życie również art. 71, który wiąże się ze zmianami dokonywanymi w art. 30 pkt 5 i 6. W przypadku przesunięcia terminu wejścia w życie art. 67, konieczne będzie skorelowanie tego przepisu z nowym terminem jego wejścia w życie w zakresie pierwszego dnia okresu, na jaki maksymalnie czasowo utrzymuje się w mocy dotychczasowe rozporządzenia.

Przepisy art. 60–66 są następstwem zmian wprowadzanych w art. 24, art. 25 i art. 39 pkt 1–4 i w związku z tym, powinny one wejść w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 73 ust. 1.

Propozycja poprawek:

w art. 67 wyrazy „niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazami „art. 38”;

w art. 82:

- a) w pkt 2 wyrazy „i art. 50” zastępuje się wyrazami „, , art. 50, art. 67 i art. 71”,
- b) w pkt 3 wyrazy „i art. 51 pkt 4 w zakresie art. 113c” zastępuje się wyrazami „, , art. 51 pkt 4 w zakresie art. 113c, i art. 60–66”;

- 27) zgodnie z art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, należy określić w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. W przypadku projektów ustaw, które przewidują obowiązywanie przepisów w okresie krótszym niż 10 lat budżetowych, maksymalne limity wydatków określa się na ten okres (art. 50 ust. 1b ustawy o finansach publicznych). Jednocześnie w projekcie ustawy należy określić organ, który będzie monitorował wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora

finansów publicznych oraz odpowiadał za wdrożenie mechanizmów korygujących (art. 50 ust. 5 ustawy o finansach publicznych). Projekt powinien określać również mechanizmy korygujące, które znajdą zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczeniem przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków (art. 50 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). W związku z tym, że ustawa będzie miała wpływ na sektor finansów publicznych (szacunki w tym zakresie przedstawiono w załączonej do uzasadnienia projektu ustawy ocenie skutków regulacji), nasuwa się pytanie dlaczego w opiniowanej ustawie wskazanych rozwiązań nie sformułowano? Trzeba pamiętać, że art. 50 ustawy o finansach publicznych stanowi *sui generis* odzwierciedlenie i urzeczywistnienie art. 118 ust. 3 Konstytucji.⁴⁾

Jakub Zabielski

Główny legislator

⁴⁾ Przepis art. 118 ust. 3 Konstytucji: „Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.”