**Rada Legislacyjna** 2020-11-23

**przy**

**Prezesie Rady Ministrów**

RL-033-35/20

**Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy**

**o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw**

**1. Przedmiot projektu**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (dalej: Projekt), datowany na 24 września 2020 r., został przekazany do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej pismem Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z 29 września 2020 r. (RCL.DPPB.550.1/2020). Projekt ów, przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zmienia Ustawę z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych[[1]](#footnote-1), Ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej[[2]](#footnote-2), Ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej oraz Ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności[[3]](#footnote-3). Projekt zawiera, oprócz przepisów zmieniających, przepisy przejściowe (art. 4–6 Projektu) oraz przepisy dostosowujące o szczególnym charakterze, wskazujące maksymalne limity określonych wydatków z budżetu państwa oraz wydatków wojewodów (art. 7–9)[[4]](#footnote-4), a także przepis o wejściu w życie Projektu (art. 10).

**2. Geneza i cel projektu**

Podstawowym celem Projektu jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisów umożliwiających stosowanie 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 (dalej: Rozporządzenie 2019/1157)[[5]](#footnote-5). Rozporządzenie to wskazuje na utrzymujące się znaczące różnice w poziomie zabezpieczeń dowodów osobistych oraz dokumentów pobytowych wydawanych przez państwa członkowskie, prowadzące do zwiększenia ryzyka popełniania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, w tym zwłaszcza fałszerstwa. W UE zanotowano tendencję wzrostową liczby takich przestępstw. Ponadto istniejące różnice – jak wskazuje się w Rozporządzeniu – utrudniają korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania, jakie posiadają obywatele UE[[6]](#footnote-6). Z tych też względów Rozporządzenie 2019/1157 wprowadza unormowania ujednolicające dowody osobiste wydawane przez państwa członkowskie, nakazując, aby dowody osobiste zawierały drugą, oprócz wizerunku twarzy, cechę biometryczną – dwa odciski palców (art. 3 ust. 5). Wzór dowodu osobistego ma być zgodny ze specyfikacjami oraz minimalnymi standardami zabezpieczeń określonymi w dokumencie ICAO (Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) nr 9303 w sprawie dokumentów podróżnych przeznaczonych do odczytu maszynowego (wydanie siódme z 2015 r.)[[7]](#footnote-7). Zgodnie z art. 5 ust. 1 Rozporządzenia 2019/1157 dowody osobiste niespełniające określonych w nim wymogów mają utracić ważność najpóźniej 3 sierpnia 2031 r. Przepisy Rozporządzenia mają być stosowane od 2 sierpnia 2021 r. Przepisy rozporządzenia są, co do zasady, bezpośrednio stosowane, jednakże w tym przypadku, aby umożliwić ich stosowanie, zaistniała konieczność zmiany ustawy o dowodach osobistych, albowiem polski wzór dowodu osobistego nie zawiera wskazanej drugiej cechy biometrycznej, jak też podpisu posiadacza, który jest wymieniony w dokumencie ICAO nr 9303.

Projektodawca, wykorzystując potrzebę dokonania zmian w ustawie o dowodach osobistych, zdecydował się też transponować do ustawy o dowodach osobistych część unormowań zawartych w Rozporządzeniu 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 (dalej: rozporządzenie MSWiA z 7 stycznia 2020 r.)[[8]](#footnote-8). Wprowadzono zatem te uregulowania, które mają charakter materii ustawowej, a więc przepisy odnoszące się do potwierdzania tożsamości osoby, która wnioskuje o wydanie dowodu osobistego, jak też przepisów o odbiorze dowodu osobistego wydanego dla małoletniego.

**3. Uwaga ogólna**

Projekt w sposób zasadniczo poprawny dostosowuje prawo polskie do uregulowań Rozporządzenia 2019/1157, umożliwiając tym samym ich stosowanie. Należy także zwrócić uwagę na starannie i kompetentnie przygotowaną ocenę skutków regulacji[[9]](#footnote-9). Za właściwe uznać trzeba również przeniesienie unormowań rozporządzenia MSWiA z 7 stycznia 2020 r., które należą do materii ustawowej i powinny znaleźć się w akcie normatywnym o randze ustawy.

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

**4.1. Zmiany w przepisach ogólnych ustawy**

Projekt zmienia definicję legalną personalizacji dowodu osobistego, zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o dowodach osobistych, a więc pojęcia, którym posługuje się Rozporządzenie 2019/1157, nie definiując go. Po zmianie pojęcie to będzie obejmować także wprowadzenie danych przyszłego posiadacza dowodu osobistego do warstwy elektronicznej blankietu dowodu osobistego. Ze względów gramatycznych, a także aby zapewnić odpowiednią klarowność przepisu, należy postulować – tak zresztą jak ma to miejsce w obecnie obowiązującej redakcji definicji – powtórzenie słowa „wprowadzenie” przed wyrazem „certyfikatów”.

Projekt zmienia art. 7 ustawy o dowodach osobistych, dotyczący okresów ważności dowodów osobistych. Projektodawca korzysta z możliwości, które państwom członkowskim daje art. 4 Rozporządzenia 2019/1157. Przewiduje się bowiem krótszy, 5-letni termin ważności dowodów osobistych wydanych osobom, które nie ukończyły 12. roku życia. Ponadto dowód osobisty osób powyżej tego wieku, w przypadku których chwilowo nie jest możliwe pobranie odcisków palców, będzie ważny 12 miesięcy od daty wydania. Przepisy te są zgodne z Rozporządzeniem 2019/1157 i nie wywołują zastrzeżeń.

**4.2. Zmiany w przepisach rozdziału 2**

Dodawany do art. 12 ust. 2 Projektu precyzuje kwestię podawania nazwy miejsca urodzenia na terytorium RP, która będzie podawana „zgodnie z brzmieniem urzędowej nazwy miejscowości obowiązującej w dniu personalizacji dowodu osobistego”. Przepis ten sformułowany jest precyzyjnie. Jednakże w uzasadnieniu Projektu znalazło się inne brzmienie tej jednostki redakcyjnej, w którym mowa o brzmieniu nazwy miejscowości „obowiązującym w dniu złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego”[[10]](#footnote-10). Ponieważ zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy data personalizacji jest zarazem datą wydania dowodu osobistego, daty wskazane w Projekcie i w uzasadnieniu nie pokrywają się. Dlatego należy dostosować treść uzasadnienia do brzmienia przepisu w Projekcie.

Projekt zmienia art. 12a ustawy o dowodach osobistych, dotyczący elementów warstwy elektronicznej dowodu osobistego. W nowym brzmieniu ust. 1 pkt 1 wymienione są jako dane biometryczne „odciski palców”. Tymczasem Rozporządzenie 2019/1157 konsekwentnie posługuje się określeniem „dwa odciski palców (*two figerprints*)” (art. 3 ust. 5). Rozporządzenie UE jest, rzecz jasna, stosowane bezpośrednio, więc i tak nie ma wątpliwości, że chodzi w tym przypadku o dwa odciski palców, jednakże z uwagi na precyzję unormowania oraz dbałość o jasność przekazu dla adresatów należy jednak postulować, aby w ustawie znalazło się określenie dokładnie odpowiadające temu, które występuje w rozporządzeniu. Ponadto brzmienie ust. 1 pkt 1 może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne, tj. skłaniać do wniosku, że ustawodawca, realizując minimalny obowiązek, wynikający z treści Rozporządzenia 2019/1157 (dwa odciski palców) może podwyższyć krajowy standard, wprowadzić „odciski palców”, czyli odciski wszystkich palców. Dlatego też należałoby jednak doprecyzować, iż chodzi o odciski dwóch palców.

Projekt zmienia art. 12a ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, regulujący kwestię umieszczania certyfikatu podpisu osobistego w warstwie elektronicznej dowodu osobistego. W kontekście tego unormowania należy stwierdzić, że przypadek wskazany w pkt. 3 mieści się całkowicie w sytuacji określonej w pkt. 2. W pkt. 3 wymieniona jest bowiem osoba, „która ukończyła 13. rok życia, jeżeli osoba ta przed upływem ważności dowodu osobistego wydawanego na okres 12 miesięcy osiągnie pełną zdolność do czynności prawnych i zgodę na zamieszczenie tego certyfikatu wyrazi rodzic, opiekun prawny lub kurator tej osoby”, w pkt. 2 mowa zaś o osobie mającej ukończone 13 lat i zgodzie jej rodzica, opiekuna prawnego lub kuratora (zgoda ta nie dotyczy przypadku, gdy do ukończenia 18. roku życia pozostało nie więcej niż 30 dni). Zatem wyodrębnianie punktu dotyczącego przypadku dotyczącego osoby, od której chwilowo nie jest możliwe pobranie odcisków palców, a tylko wtedy wydaje się dowód osobisty na okres 12 miesięcy, nie jest potrzebne. Wobec tego projektowany pkt 3 ust. 3 art. 12a jest zbędny.

Dodawany art. 12a stanowi, że minister właściwy do spraw wewnętrznych wykonuje zadania punktu kontaktowego na potrzeby wdrożenia Rozporządzenia 2019/1157. Tym samym Projekt realizuje obowiązek wskazany w art. 9 tego aktu prawa unijnego. Jednakże ze względu na ogólny charakter tego projektowanego unormowania powinno ono znaleźć się wśród przepisów ogólnych zawartych w rozdziale 1 ustawy o dowodach osobistych, a nie w rozdziale 2.

**4.3. Zmiany w przepisach rozdziału 3**

Projekt zmienia art. 24 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, określający sposób złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego. Z uwagi na konieczność pobierania odcisków palców, i to w sposób określony w art. 10 Rozporządzenia 2019/1157, ograniczona zostaje możliwość składania wniosków drogą elektroniczną tylko do wniosków o wydanie dowodu osobistego dla osób do 12. roku życia, a więc dowodu, w którego warstwie elektronicznej nie umieszcza się odcisków palców. Przy czym Projektodawca nie zdecydował się na wprowadzenie możliwości składania wniosków w postaci elektronicznej w przypadku osób, od których chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków palców oraz od których w ogóle nie jest możliwe pobranie odcisków palców, czyli pozostałych kategorii osób wymienionych w projektowanym brzmieniu art. 12a ust. 1a ustawy o dowodach osobistych. Tymczasem są to osoby z określoną niepełnosprawnością albo takie, których stan zdrowia uniemożliwia pobranie odcisków palców, wobec czego należy zasugerować wprowadzenie także dla tych osób możliwości składania wniosków drogą elektroniczną. Użycie w projektowanym unormowaniu nieznanych dotąd prawu polskiemu określeń „pismo utrwalone w postaci papierowej” i „pismo utrwalone w postaci elektronicznej” wynika z chęci Projektodawcy, aby dostosować nowe przepisy do procedowanego właśnie w Parlamencie rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych[[11]](#footnote-11). Przyjęte rozwiązanie jest akceptowalne.

Za niebudzące zastrzeżeń należy uznać przyjęte w nowym ust. 1a art. 26 ustawy rozwiązanie, przewidujące, że organem gminy, która zapewni przyjęcie wniosku w miejscu pobytu w przypadku niemożliwości złożenia wniosku w siedzibie organu spowodowanej chorobą, niepełnosprawnością lub inną niedającą się pokonać przeszkodą po stronie wnioskodawcy, będzie organ gminy będącej siedzibą władz powiatu albo miasta na prawach powiatu, na którego terenie przebywa ta osoba. Zmiany w art. 28 ustawy mają charakter wyłącznie techniczny i nie wymagają komentarza.

Dalsze zmiany przepisów rozdziału 2 ustawy zmierzają do inkorporowania do niej części unormowań rozporządzenia MSWiA z 7 stycznia 2020 r. Art. 29 ustawy w brzmieniu nadawanym Projektem zmierza do w miarę całościowego unormowania kwestii fotografii dołączanej do wniosku o wydanie dowodu osobistego. Projektowane brzmienie przepisów tego artykułu zasadniczo nie wywołuje wątpliwości interpretacyjnych. Zwrócić trzeba jednak uwagę, że w ust. 3 – dotyczącym możliwości załączenia przez osobę noszącą nakrycie głowy zgodnie z zasadami jej wyznania fotografii przedstawiającej ją w tym nakryciu głowy – posłużono się, podobnie zresztą jak w obecnej redakcji art. 29 ust. 3, niezbyt szczęśliwym terminem „wspólnota wyznaniowa zarejestrowana w Rzeczypospolitej Polskiej”. Otóż polskie prawo wyznaniowe nie zna takiego terminu. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[[12]](#footnote-12) posługuje się podobnym, ale nie tożsamym określeniem, stanowiąc w art. 2, że w ramach korzystania z wolności sumienia i wyznania obywatele mogą m.in. „tworzyć wspólnoty religijne, zwane dalej «kościołami i innymi związkami wyznaniowymi»” (pkt 1). Posłużenie się określeniem „wspólnoty wyznaniowe” może prowokować żądania osób będących członkami grup religijnych (lub takich, które uznają, iż posiadają religijny charakter) niezarejestrowanych w formie kościoła lub innego związku wyznaniowego, lecz skupionych wokół stowarzyszenia lub fundacji zarejestrowanych w KRS[[13]](#footnote-13). Dlatego też należy postulować użycie jednoznacznego określenia „kościoły lub inne związki wyznaniowe zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z właściwymi dla nich przepisami”.

Dodawane artykuły 29a i 29b ustawy o dowodach osobistych dotyczą potwierdzania przez organ gminy tożsamości i obywatelstwa osoby, która ubiega się o wydanie dowodu osobistego, i stanowią uszczegółowienie regulacji zawartych obecnie w § 8 rozporządzenia MSWiA z 7 stycznia 2020 r. Przepisy te nie budzą zastrzeżeń. Natomiast nowy art. 29c normuje kwestię pobierania odcisków palców osoby składającej wniosek o wydanie dowodu osobistego. Artykuł ten należy doprecyzować, wskazując, że pobiera się dwa odciski palców, zgodnie z unormowaniem art. 3 ust. 5 Rozporządzenia 2019/1157. Nie ma przeciwskazań, by rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych określało, odciski których palców zostaną pobrane. Zresztą zmieniany art. 54 ustawy o dowodach osobistych zawiera upoważnienie do wydania takiego upoważnienia, a wśród materii, mającej znaleźć się w rozporządzeniu, jest „sposób pobierania odcisków palców”, w którym to sformułowaniu mieści się także unormowanie tej kwestii. Przy czym musi być to uregulowane wariantowo, z uwzględnieniem tego, iż z uwagi na różne niepełnosprawności u niektórych osób nie będzie możliwe pobranie odcisków tych palców, co u większości społeczeństwa. Wydaje się, że ujęcie w ustawie wszystkich tych szczegółów, mających w istocie techniczny charakter, nadmiernie by obciążało jej treść.

Zawarte w art. 29e ustawy o dowodach osobistych przesłanki odmowy przyjęcia wniosku nie wzbudzają zastrzeżeń, jedynie wyraz „niezałączenia” należy pisać łącznie. Z kolei zmieniany art. 30, dodawane art. 30a–30d i zmieniany art. 31 tworzą grupę przepisów dotyczących odbioru dowodu osobistego. Ponieważ unormowania te są spójne, więc poniżej zaprezentowane zostaną uwagi jedynie do tych przepisów, które wymagają przeformułowania. Art. 30 ust. 4 w brzmieniu ustalanym Projektem reguluje dokonanie odbioru dowodu osobistego przez pełnomocnika. Z treści tej jednostki redakcyjnej wynika, że odebranie dowodu osobistego w miejscu pobytu osoby składającej wniosek będzie możliwe jedynie w przypadku niemożności osobistego odebrania tego dokumentu „z powodu choroby, niepełnosprawności lub innej niedającej się pokonać przeszkody, która powstała po dniu złożenia tego wniosku” – tylko bowiem w ust. 4 pkt 2 omawianego artykułu nakazuje się odpowiednio stosować art. 26 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych. Tymczasem jest zasadne, aby możliwość odebrania dowodu osobistego w miejscu pobytu istniała także wówczas, gdy z takich samych powodów wniosek był złożony w miejscu pobytu wnioskodawcy, a więc w sytuacji, którą opisuje ust. 4 pkt 1. Nie zawsze bowiem osoba chora czy niepełnosprawna może wysłać kogoś innego, aby odebrał w jej imieniu ów dokument. Z tego względu należy postulować dodanie w art. 30 ust. 4 pkt 1 sformułowania: „Jeżeli ustanowienie pełnomocnika napotyka szczególne trudności, art. 26 ust. 1 stosuje się odpowiednio”. Art. 30d ust. 1 otrzymał następującą redakcję: „Przy odbiorze dowodu osobistego przedkłada się dowód osobisty posiadany przez osobę, dla której wydano nowy dowód osobisty, który na podstawie ustawy podlega unieważnieniu”. Z powodu użycia nienajlepszej konstrukcji gramatycznej, czytając literalnie zacytowany przepis, można dojść do błędnego przekonania, że to nowy dowód osobisty ma podlegać unieważnieniu (zaimek „który” co do zasady odnosić się bowiem powinien do rzeczownika, który stoi bezpośrednio przed nim). Z tego względu należy zaproponować następującą redakcję tego przepisu: „Dowód osobisty posiadany przez osobę, dla której wydano nowy dowód osobisty, na podstawie ustawy podlega unieważnieniu po przedłożeniu go przy odbiorze nowego dowodu osobistego”.

**4.4. Zmiany w przepisach rozdziału 5**

Zmiany w art. 46 ustawy, wskazującym przypadki wydania nowego dowodu osobistego, mają głównie charakter dostosowawczy, dopasowują bowiem unormowania tej jednostki redakcyjnej do innych zmian wprowadzanych niniejszym Projektem. Z powodów stylistycznych należy postulować zastąpienie użytego w ust. 1 pkt 4b lit. d sformułowania: „w którego warstwie elektronicznej nie ma zamieszczonych odcisków palców” – przez wyrażenie: „którego warstwa elektroniczna nie zawiera odcisków palców”. Na zdecydowaną aprobatę zasługuje dokonana modyfikacja ust. 1 pkt 5a, polegająca na tym, że wystarczające będzie uprawdopodobnienie przez posiadacza dowodu osobistego tego, że jego dane osobowe, w tym numer i seria dowodu osobistego, zostały wykorzystane w sposób nieuprawniony. Nie będzie zatem potrzeby przedkładania dokumentów, które obecnie są wymagane na potwierdzenie możliwości nieuprawnionego wykorzystania danych.

Zmiany w art. 47, 48a, 49a, 50 i 51 ustawy o dowodach osobistych co do zasady nie wymagają komentarza, z zastrzeżeniem jedynie postulatu rozważenia, aby w art. 49a ustawy w brzmieniu przewidzianym w Projekcie była mowa nie o „opiekunie prawnym”, ale o „opiekunie lub rodzicu” posiadacza dowodu osobistego, który został ubezwłasnowolniony całkowicie lub częściowo (niezależnie od wymienienia tam również kuratora danej osoby). Ta postulowana tutaj zmiana stanowiłaby przejaw dostosowania odnośnej terminologii ustawy do instytucji prawnych Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (gdzie nie występuje pojęcie „opiekun prawny”, lecz „opiekun”, a ponadto dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie nie ustanawia się opiekuna, jeżeli pozostaje pod władzą rodzicielską, czyli wówczas pieczę nad taką osobą sprawują rodzice, a nie opiekun[[14]](#footnote-14)).

Projekt modyfikuje zawarte w art. 54 upoważnienie do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji. W stosunku do obecnego brzmienia upoważnienia zrezygnowano z określania w rozporządzeniu szczegółowych wymogów technicznych fotografii dołączonej do wniosku (obecnie pkt 5 tego artykułu), uznając, że Projekt przenosi tę materię z rozporządzenia MSWiA z 7 stycznia 2020 r. do ustawy i nie będzie już potrzeby regulować jej rozporządzeniem[[15]](#footnote-15). Zwrócić trzeba jednak uwagę, że ponieważ zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w Projekcie nadal będzie istnieć możliwość składania wniosków o wydanie dowodu osobistego dla osób do 12. roku życia drogą elektroniczną, pozostaje potrzeba m.in. uregulowania rozdzielczości fotografii dołączonej do wniosku składanego na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej oraz wielkości pliku zawierającego tę fotografię, a więc treść, która obecnie jest unormowana w § 6 ust. 5 rozporządzenia MSWiA z 7 stycznia 2020 r. Opiniowany Projekt nie przenosi tego unormowania do ustawy, a ponadto wydaje się, że są to zagadnienia zbyt szczegółowe i techniczne, aby je wprowadzać do ustawy. Dlatego też należy upoważnieniu do wydania rozporządzenia wskazać też „szczegółowe wymogi techniczne dotyczące fotografii dołączanej do wniosku składanego drogą elektroniczną”.

Pozostałe nowelizowane przez Projekt przepisy ustawy o dowodach osobistych nie wywołują zastrzeżeń.

**5. Uwaga o zmianach w ustawie o opłacie skarbowej i w ustawie o ewidencji ludności**

Art. 2 Projektu wprowadza do ustawy o opłacie skarbowej zwolnienie od pobierania opłaty od pełnomocnictwa szczególnego wskazanego w ustawie o dowodach osobistych. Projektowana zmiana zasługuje na pełną aprobatę.

Art. 3 z kolei nowelizuje art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o ewidencji ludności, dodając Inspektora Nadzoru Wewnętrznego do katalogu podmiotów, którym – w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań – udostępnia się dane z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców. Nowe brzmienie przepisu jest poprawne.

**6. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe**

Zgodnie z art. 4 Projektu dowody osobiste wydane przed dniem wejścia w życie Projektu zachowają ważność do upływu terminu ważności. Przepis ten nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Przepis ten można by natomiast uzupełnić stwierdzeniem, że taka sama reguła (tzn. reguła zachowania ważności dowodu osobistego do upływu terminu jego ważności) dotyczy również dowodów osobistych wydanych po dniu wejścia w życie ustawy na podstawie przepisów dotychczasowych, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy (obecnie art. 6 ust. 1 Projektu).

Art. 5 Projektu określa, że złożenie w formie dokumentu elektronicznego wniosku o wydanie dowodu osobistego jest możliwe do 26 lipca 2021 r. Przepis ten wchodzi w życie 19 lipca 2021 r. (art. 10 pkt 2 Projektu). Oceniając to postanowienie, należy zwrócić uwagę, że standardowo wydanie dowodu osobistego ma miejsce do 30 dni od daty złożenia wniosku (art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych), a okres ważności dowodu osobistego to najczęściej 10 lat (art. 7 ust. 2 tej ustawy), wobec czego w wyniku składania wniosków o wydanie dowodu osobistego w formie dokumentu elektronicznego w drugiej połowie lipca 2021 r. mogą zostać wydane dowody osobiste dotychczasowego typu, bez drugiej cechy biometrycznej, tracące ważność po 3 sierpnia 2031 r., czyli dacie, którą wskazuje art. 5 ust. 1 Rozporządzenia 2019/1157. Dlatego też należy postulować określenie w art. 5 Projektu wcześniejszej daty, do której będzie możliwe składanie wniosku w formie dokumentu elektronicznego wskazanego (mógłby to być 2 lipca 2021 r.), a także wprowadzenie odpowiednio wcześniejszej daty wejścia w życie tego artykułu (np. 1 lipca tegoż roku).

Art. 6 Projektu w ust. 1 wskazuje, że sprawy wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie Projektu będą prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych. Natomiast ust. 2 tego samego artykułu wprowadza normę, która jest logicznie niezgodna z tą, która wynika z ust. 1, a także będzie wywoływać praktyczne trudności. Otóż ust. 2 stanowi, że: „Sprawy, o których mowa w ust. 1, w których wnioskodawca na wezwanie organu gminy, nie uzupełnił wniosku o wydanie dowodu osobistego do dnia 26 lipca 2021 r., pozostawia się bez rozpoznania”. Przy czym zgodnie z art. 10 pkt 2 Projektu przepis tego ustępu – lecz nie ust. 1 – ma wejść w życie wcześniej niż zasadnicza część przepisów ustawy, tzn. 19 lipca 2021 r. Oznacza to, że Projektodawca ustanawia szeroki wyjątek od reguły prowadzenia spraw niezakończonych zgodnie z przepisami dotychczasowymi. Przy czym nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem uzupełnienia wniosku na wezwanie organu gminy, mianowicie czy chodzi o uzupełnienie wniosku tak, żeby odpowiadał on nowym przepisom, czy też chodzi o uzupełnienie ewentualnych braków wniosku w stosunku do wymogów ustanowionych w dotychczas obowiązujących przepisach. Ponadto nie jest sprecyzowane, czy od 19 lipca 2021 r. organ gminy miałby obligatoryjnie wzywać wszystkich tych, którzy złożyli wnioski o wydanie dowodu osobistego według starych zasad, do ich uzupełnienia, czy też miałoby to być fakultatywne działanie organów gminy. Zauważyć jeszcze trzeba, że między 19 lipca 2021 r., czyli datą wejścia w życie przepisu, a 26 lipca tego samego roku, tj. datą, do której miałby być uzupełniony wniosek, upływa jedynie 7 dni, a to w praktyce oznacza, że wnioskodawca, który o konieczności uzupełnienia wniosku zostanie zawiadomiony pomiędzy dniem 19 lipca 2021 r. a dniem 26 lipca 2021 r., będzie miał na to kilka dni lub w skrajnym przypadku nawet niecały dzień, jeżeli nie będzie chciał składać wniosku ponownie. To zaś nie jest specjalnie korzystne dla wnioskodawców. Chodzi bowiem o to, aby wnioskodawca miał *de lege ferenda* – w omawianej tutaj sytuacji międzyczasowej – na uzupełnienie wniosku o wydanie dowodu osobistego co najmniej 7 dni, czyli nie mniej niż powinien wynosić minimalny termin na uzupełnienie wniosku zgodnie z art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego[[16]](#footnote-16). Ponadto obecne brzmienie art. 6 Projektu prowadzi do pewnej luki prakseologicznej, a mianowicie wniosków złożonych między 26 a 30 lipca 2021 r. (dzień ten wypada w sobotę) nie dotyczy norma ust. 2 art. 6, wobec czego zgodnie z art. 6 ust. 1 sprawy te będą prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych. Oznacza to, że jeszcze po 2 sierpnia 2021 r. wydawane będą dowody osobiste w dotychczasowej formie, co jest niewłaściwe z punktu widzenia celów Projektu i konieczności stosowania Rozporządzenia 2019/1157. Jednakże ten mankament da się wyeliminować, wprowadzając zmianę art. 6 ust. 2 Projektu, o której mowa poniżej.

Biorąc pod uwagę, że dowód osobisty jest ważny zasadniczo 10 lat (art. 7 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych; pominąć tu należy przypadki krótszych okresów ważności dowodu osobistego), uznać należy, że aby uczynić zadość przepisom Rozporządzenia 2019/1157, „ostatnie” dowody osobiste wydane zgodnie z dotychczasowymi przepisami, a więc z jedną tylko cechą biometryczną i bez podpisu posiadacza, powinny być wydane najpóźniej 3 sierpnia 2021 r.. tak aby traciły ważność najpóźniej 3 sierpnia 2031 r. Trzeba jeszcze zwrócić uwagę, że art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych wskazuje maksymalny termin wydania dowodu osobistego, który wynosi 30 dni od złożenia wniosku, lecz w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być wydłużony. Ze względu na treść tego przepisu należy postulować, aby od 4 lipca 2021 r. wnioski były składane już zgodnie z nowymi przepisami, co wymagałoby przesunięcia terminu wejścia w życie niektórych punktów art. 1 Projektu. Gdyby jednak Projektodawca uznał to za niecelowe lub niemożliwe, można zaproponować następujące brzmienie art. 6 ust. 2: „Jeżeli spraw, o których mowa w ust. 1, nie można zakończyć do dnia 3 sierpnia 2021 r., organ gminy wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku zgodnie z przepisami w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Przy czym – według uznania Projektodawcy – datą graniczną mógłby być także 2 sierpnia 2021 r. Przepis taki mógłby wchodzić w życie 19 lipca 2021 r., a samo uzupełnienie wniosku mogłoby następować po 2 sierpnia 2021 r., co byłoby korzystne dla wnioskodawców.

Artykuł 9 Projektu wskazuje w ust. 1 maksymalny limit wydatków z budżetu państwa, „w części ministra właściwego do spraw informatyzacji w zakresie kosztów dostosowania Systemu Rejestrów Państwowych, kosztów związanych ze szkoleniami i wsparciem urzędników oraz kosztów inwestycyjnych” będących skutkiem finansowym zmian w ustawie o dowodach osobistych, przy czym przewiduje się, że w roku 2021 nastąpi wykorzystanie całości przewidzianego limitu 17,21 mln zł, a w kolejnych latach, aż do roku 2030 r., limit ów będzie wynosił „0 mln zł”. Jeśli chodzi o redakcję przepisów określających maksymalne limity wydatków, wskazuje się, aby podawać limity w kolejnych dziesięciu latach[[17]](#footnote-17). Zatem w świetle tych wytycznych redakcja analizowanego przepisu jest akceptowalna. Jednakże w tym konkretnym przypadku powtarzanie formuły „0 mln zł” w kolejnych punktach ust. 1 art. 9 należy uznać za niewłaściwe z punktu widzenia normy zawartej w § 5 Zasad techniki prawodawczej, nakazującej formułować przepisy w sposób zwięzły i syntetyczny. Dlatego należy zaproponować użycie formuły „z tego całość wskazanej kwoty w 2021 r.”. Z tych samych względów w ust. 2 sformułowanie „na dzień 20 listopada danego roku” należy zastąpić formułą „na dzień 20 listopada 2021 r.”, a w ust. 3 wyrażenie „na ten rok” – zwrotem „na 2021 r.”.

Artykuł 10 Projektu określa datę wejścia w życie ustawy, którą określono na 2 sierpnia 2021 r., a więc dzień wejścia w życie Rozporządzenia 2019/1157. Wyjątki wskazane w pkt. 1 dotyczą przepisu dołączającego Inspektora Nadzoru Wewnętrznego do katalogu podmiotów uprawnionych do korzystania z danych udostępnianych w trybie pełnej teletransmisji danych (nowy pkt 3c dodawany do art. 66 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych) oraz zmian w ustawie o ewidencji ludności. Wskazane przepisy mają wejść w życie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Te wyjątki nie budzą zastrzeżeń. Natomiast zgodnie z unormowaniem pkt. 2 art. 10 wejście w życie przepisów art. 5 i art. 6 ust. 2 Projektu ma nastąpić z dniem 19 lipca 2021 r. Uzasadnienie potrzeby wcześniejszego niż określone w Projekcie wejścia w życie art. 5 Projektu zostało już przedstawione w niniejszej opinii. Natomiast jeżeli Projektodawca nie zdecydował się na modyfikację art. 6 ust. 2 Projektu zgodnie z propozycją zawartą w niniejszej opinii, pojawia się potrzeba wcześniejszego niż planowane wejścia w życie niektórych punktów art. 1 Projektu, tak aby wszystkie dowody osobiste wydawane po 3 sierpnia 2021 r. spełniały już nowe wymagania. Wcześniejszy termin wejścia w życie dotyczyłby art. 1 pkt 1–4 oraz 9–10 Projektu. Termin ów – z powodów wskazanych w niniejszej opinii w rozważaniach na temat art. 6 Projektu – można by określić np. na 4 lipca 2021 r.

**7. Konkluzje**

Opiniowany Projekt umożliwi stosowanie Rozporządzenia 2019/1157. Projekt dostosowuje polskie unormowania dotyczące dowodów osobistych do przepisów tego aktu prawa unijnego, który wejdzie w życie 2 sierpnia 2021 r. Z uwagi na tę datę trzeba zdecydowanie rekomendować kontynuowanie prac legislacyjnych nad Projektem. Jednakże należy skorygować Projekt w celu usunięcia wskazanych w niniejszej opinii, stosunkowo zresztą nielicznych, mankamentów. Ponadto kształt przepisów przejściowych zawartych w art. 5 i art. 6 Projektu wymaga ponownego rozważenia.

*Na podstawie projektu opinii przygotowanej przez dra hab. Piotra Szymańca, prof. PWSZ w Wałbrzychu, Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym w dniu 23 listopada 2020 r.*

**prof. dr hab. Marek Szydło**

**Przewodniczący Rady Legislacyjnej**

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym przy pomocy ważnego

kwalifikowanego certyfikatu/

1. T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 332 ze zm. [↑](#footnote-ref-1)
2. T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1546 ze zm. [↑](#footnote-ref-2)
3. T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1397 ze zm. [↑](#footnote-ref-3)
4. Stanowią one realizację obowiązków nakładanych na Radę Ministrów przez przepisy art. 50 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). [↑](#footnote-ref-4)
5. Dz.Urz. UE z 12.07.2019 r., L 188/67. [↑](#footnote-ref-5)
6. Motyw 5 Rozporządzenia 2019/1157. [↑](#footnote-ref-6)
7. ICAO, Machine Readable Travel Documents, Seventh Edition, 2015, <https://www.icao.int/publications/pages/publication.aspx?docnum=9303> (odczyt: 10.11.2020 r.). [↑](#footnote-ref-7)
8. Dz.U. poz. 31. [↑](#footnote-ref-8)
9. W OSR m.in. uwzględniono zwiększenie kosztów blankietów dowodów osobistych, zwiększenie kosztów utrzymania Systemu Personalizacji Dokumentów, koszty dostosowania Rejestru Dowodów Osobistych i Systemu Identyfikacji Elektronicznej oraz koszty przeszkolenia personelu, a także zasadnie oszacowano koszty doposażenia pod względem sprzętowym urzędów gmin i wzrost czasochłonności zadań związanych z wydawaniem dowodów osobistych, a na tej podstawie – wzrost kosztów ich realizacji na poziomie gmin. [↑](#footnote-ref-9)
10. Uzasadnienie Projektu, s. 14. [↑](#footnote-ref-10)
11. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, „Druk Sejmowy” nr 239, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239> [odczyt: 10.11.2020 r.]. Na dzień sporządzenia niniejszej opinii projekt wspomnianej ustawy został ostatecznie uchwalony przez Sejm po rozpatrzeniu stanowiska Senatu i po przyjęciu części poprawek Senatu. [↑](#footnote-ref-11)
12. T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1153. [↑](#footnote-ref-12)
13. Głośna kilka lat temu próba rejestracji Kościoła Latającego Potwora Spaghetti pokazuje, że nie jest to możliwość wyłącznie teoretyczna. Zob. na ten temat: J. Sieradzan, *Pastafarianizm: religia czy parodia religii? Wokół odmowy uznania w Polsce pastafarian za wspólnotę religijną*, „Humaniora. Czasopismo Internetowe” 2013, nr 4 (4), s. 29–36 (perspektywa rozważań autora jest jednak wątpliwa). Adherenci pastafarianizmu twierdzą, że cedzak jest ich religijnym nakryciem głowy, domagając się niekiedy (w niektórych stanach USA nawet skutecznie) prawa do zdjęcia w takim nakryciu głowy w dokumencie prawa jazdy bądź dowodzie osobistym. Zob. również: L. Obadia, *When Virtuality Shapes Social Reality – Fake Cults and the Church of the Flying Spaghetti Monster*, „Online – Heidelberg Journal of Religions on the Internet (University of Heidelberg)” 2015, vol. 8, s. 115–126. [↑](#footnote-ref-13)
14. Uwzględniając literalne brzmienie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, nie sposób uznać rodziców za „opiekunów prawnych”: rodzice sprawują nad dzieckiem „pieczę”, a nie „opiekę” (zob. art. 95 i 96 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego). [↑](#footnote-ref-14)
15. Por. uzasadnienie Projektu, s. 11. [↑](#footnote-ref-15)
16. W tym zakresie przepis art. 64 § 2 k.p.a. może i powinien być jak najbardziej stosowany, i to w istocie wprost, a nie jedynie odpowiednio. Co prawda sprawa wydania dowodu osobistego nie jest sprawą załatwianą przez wydanie decyzji administracyjnej (wydanie dowodu osobistego to czynność materialno-techniczna organu – zob. art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy o dowodach osobistych), ale w drodze decyzji administracyjnej załatwia się sprawę odmowy wydania dowodu, zaś ta odmowa może nastąpić m. in. wtedy, gdy wniosek o złożenie dowodu osobistego nie spełnia wymogów ustawy (art. 32 ustawy o dowodach osobistych), a więc wtedy trzeba stosować m. in. art. 64 § 2 k.p.a. [↑](#footnote-ref-16)
17. Por. *Regulacje związane z określaniem maksymalnych limitów wydatków, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, [w:] *Dobre praktyki legislacyjne*, RCL, s. 41–49, <http://www1.rcl.gov.pl/sites/zalaczniki/dpl_druk.pdf> (odczyt: 10.11.2020 r.). [↑](#footnote-ref-17)