

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych




033.10.47.28.2020

Olsztyn, 15.10.2020 r.

**Szanowny Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

W imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych przesyłam stanowisko w sprawie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 września 2020 roku (nr w wykazie prac UC57), podjęte w dniu 12 października 2020 r.

Z poważaniem


PRZEWODNICZĄCY
Zarządu ZGWM
Wojciech Giecko

Otrzymują:

1. Pan Tomasz Ławniczak, Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Poseł na Sejm RP
2. Serwis Samorządowy PAP

3. Parlamentarzyści
4. Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych
5. Członkowie Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich
6. Pismo Samorządu Terytorialnego „Wspólnota”

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



Stanowisko

Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych¹ z dnia 12 października 2020 r.

w sprawie: **uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 września 2020 roku (nr w wykazie prac UC57).**

W odniesieniu do procedowanego w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projektu ustawy – o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz innych ustaw Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych przedstawia poniżej stanowisko zawierające uwagi do przedmiotowego projektu ustawy zarówno w kwestii merytorycznej jak i Oceny Skutków Regulacji.

Konieczność zmian przepisów ustawy o dowodach osobistych wynika z wejścia w życie 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”.

Podstawowym celem 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.

Prawo unijne dążąc do osiągnięcia wymienionych powyżej celów nakłada na kraje członkowskie szereg wymogów, w tym ujednoczenia przepisów prawa w aspekcie dokumentów tożsamości, w tym dowodów osobistych. Dążąc do osiągnięcia jak najlepszych norm prawnych regulujących procedowaną kwestię Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych

¹ Stanowisko OPOS zostało przyjęte przez następujące organizacje-sygnatariuszy Porozumienia: Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski Śląski Związek Gmin i Powiatów Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego Związek Gmin Lubelszczyzny Związek Gmin Pomorskich Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich

opracowało uwagi do projektu ustawy. W sposób szczególny uwagi opracowane są w formularzu zgłaszania uwag, który stanowi załącznik nr 1 do niniejszego stanowiska.

Przedstawione uwagi mają głównie znaczenie redakcyjne, ich celem jest usystematyzowanie terminologii używanej w projekcie ustawy z terminologią obecnie używaną na gruncie prawa administracyjnego oraz dookreślenie pojęć. Z tego względu, w ocenie OPOS zasadne jest aby użyte w projekcie ustawy pojęcie „odcisków palców” doprecyzować przez użycie pojęcia „odcisków palców dłoni”. Również pojęcie „odwzorowanie podpisu” zastąpić pojęciem „odwzorowanie podpisu własnoręcznego”.

Opracowane uwagi dotyczą także kwestii wyrażonej w art. 1 pkt 2. Związanej z odstępniem od wymogu złożenia odcisków palców osoby, która ukończyła 12. rok życia, od której chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków któregośkolwiek z palców. W ocenie OPOS niezbędne jest aby tą sytuację dokładnie opisać i sprecyzować. Pojęcie „chwilowo” powinno zostać zastąpione innym pojęciem.

Negatywnie oceniona jest propozycja całkowitej rezygnacji z możliwości składania wniosku o dowód osobisty w formie elektronicznej poprzez ePUAP. Dane statystyczne wyraźnie uwidaczniają, że opracowana na tę okoliczność e-usługa jest powszechnie wykorzystywana przez obywateli. Umożliwi w szybki i sprawny sposób kontakt z biurem dowodów osobistych. Rozwiązanie powyższe ułatwia także pracę organom gmin. Należy zwrócić uwagę, że wniosek jest dokumentem niezależnym od czynności pobrania odcisków palców dłoni.

Proponuje się zatem aby utrzymać dotychczasowy zapis gwarantujący złożenie wniosku w formie dokumentu elektronicznego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Należy w projekcie ustawy doprecyzować, że w przypadku złożenia wniosku w postaci elektronicznej wnioskodawca musi zgłosić się do urzędu gminy osobiście w celu pobrania odcisków palców dłoni, w terminie ustalonym wspólnie z urzędem gminy, nie dłuższym niż 5 dni roboczych od dnia wpłynięcia wniosku do systemu urzędu gminy.

Proponowane powyżej rozwiązanie umożliwi złożenie wniosku elektronicznie, organ gminy będzie miał czas na weryfikację danych i przygotowanie dokumentacji niezbędnej do pobrania odcisków palców. Następnie wizyta w urzędzie, w celu pobrania odcisków palców będzie ustalona w terminie dogodnym dla obywatela. Osobisty kontakt z urzędem będzie ograniczony wówczas, wyłącznie do pobrania odcisków palców dłoni, co zdecydowanie pozytywnie wpłynie na jakość świadczonych usług.

Wyjaśnienia wymaga kwestia: czy sposób określenia oraz przedstawiona wysokość wyrażonych w art. 8 wydatków wojewodów na finansowanie organów gmin realizujących zadania określone w ustawie zmienianej w art. 1, będących skutkiem finansowym wejścia w życie niniejszej

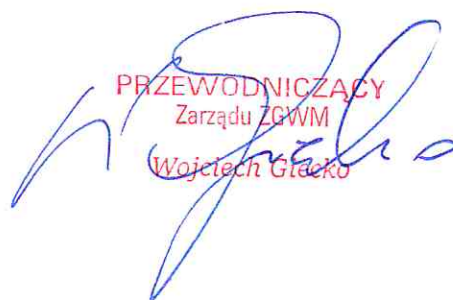
ustawy, które są zadaniami zleconymi z zakresu administracji, uwzględnia wszystkie koszty jakie niesie ze sobą realizowanie zadań dotyczących dowodów osobistych.

Doświadczenia z wdrożenia, w 2015 roku obecnego rejestru dowodów osobistych jednoznacznie ukazują, że przeznaczane kwoty dotacji celowych na zadania zlecone w tym dotyczące dowodów osobistych nie obejmują wszystkich kosztów, jakie ponoszą z tego tytułu gminy. Przede wszystkim nie są pokrywane z budżetu państwa koszty rzeczowe - serwisowania i wymiany infrastruktury teleinformatycznej, która jest niezbędna do obsługi zadań zleconych.

W związku z powyższym oczekuje się zapewnienia w przepisach procedowanej ustawy, iż wydatki wojewodów na finansowanie gmin realizujących zadania zlecone będą obejmowały również koszty inwestycyjne i eksploatacyjne w całym okresie trwania przepisów.

Z uwagi na powyższe, nie znajduje również akceptacji w środowisku samorządów proponowany w art. 9 sposób wyliczenia maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa, w części ministra właściwego do spraw informatyzacji w zakresie kosztów inwestycyjnych. Mając bowiem na względzie jak dynamicznie przebiega postęp w obszarze technologii informatycznych niezbędne jest uwzględnienie wydatków związanych z systematycznym dostosowywaniem używanych na potrzeby realizacji zadań technologii informatycznych.

- Załącznik nr 1 (formularz uwag)



PRZEWODNICZĄCY
Zarządu ZGWM
Wojciech Głacko

Opracowanie i konsultacje:

Sławomir Wojciechowski, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Nowej Soli

Monika Derecka, USC w Lublinie

UWAGI W RAMACH UZGODNIENIŃ Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw
Autor	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Projekt z dnia	24.09.2020

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	
Organizacja samorządowa	Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego
Osoba do kontaktu	Sławomir Wojciechowski USC Nowa Sól; Monika Derecka USC Lublin
e-mail	usc@nowasol.pl, monika.derecka@lublin.eu
tel.	68 459 03 65 / 81 466 15 11

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 1 pkt 2 – art. 7 otrzymuje brzmienie ust. 3 Dowód osobisty wydany osobie, która ukończyła 12. rok życia, od której chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków któregolwiek z palców, jest ważny przez okres 12 miesięcy od daty jego wydania.”	1. Proponowany przepis jest zbyt mało precyzyjny, nie definiuje szczegółowo sytuacji <i>chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków któregolwiek z palców</i> . Z punktu widzenia organów realizujących zadania dot. wydawania dowodów osobistych niezbędne jest aby tą sytuację dokładnie opisać i sprecyzować. 2. Ponadto zasadne jest aby dookreślić, iż mają to być odciski palców dłoni.	1. Brak precyzyjnego określenia sytuacji, która będzie dawała odstępstwo od powszechnej zasady będzie stwarzał możliwość nadinterpretacji przepisu i ryzyko rozszerzenia przypadków uzasadniających wydanie dowodu osobistego bez zapisanych w warstwie elektronicznej odcisków palców; 2. użycie w projekcie sformułowania „ <i>któregolwiek z palców</i> ” sugeruje, że mogą to być zarówno palce dłoni jak i stóp.		
2 a)	Art. 1 pkt 3 w art. 12: dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i w pkt 1 w	Użycie w ustawie pojęcia „podpis” nie jest wyraźnym sprecyzowaniem jaki to ma być podpis (elektroniczny, osobisty, własnoręczny). Mając na uwadze aktualny stan prawny w tej kwestii zasadne jest aby dokładniej sprecyzować jaki typ podpisu ma	W chwili obecnej ugruntowane jest już stanowisko zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie, że pojęcie „podpis” ma szerokie znaczenie i odnosi się zarówno do podpisów elektronicznych (kwalifikowany, osobisty, profil		

	lit. i średnik zastępuje się przecinkiem oraz dodaje się lit. j w brzmieniu: „j) odwzorowanie podpisu osoby, która ukończyła 12 rok życia, z wyjątkiem osoby, która nie może złożyć podpisu;”	być odwzorowany. Tym bardziej, że dowód osobisty może posiadać zapisany również podpis osobisty, który jest podpisem elektronicznym w rozumieniu rozporządzenia eIDAS. Wobec powyższego proponuje się zapis: „ odwzorowanie podpisu własnoręcznego osoby, która ukończyła 12 rok życia, z wyjątkiem osoby, która nie może złożyć podpisu”.	zaufany) jak i do podpisu własnoręcznego. Zasadne jest aby dokładnie wskazać, iż ma to być podpis własnoręczny.		
3.	Art. 1 pkt 4 a w art. 12a ust. 1 pkt 1 lit i dane biometryczne: - wizerunek twarzy, - odcisk palców	Uwaga jak w pkt 1 – sprecyzowanie pojęcia „ odcisk palców dłoni ”.			
4.	Art. 1 pkt 4 b ust. 1a pkt 2 od której chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków którekolwiek z palców,	W nawiązaniu do uwagi w pkt. 1 propozycja zmiany : od której chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków którekolwiek z palców dłoni na zasadach określonych w art. 7 ust. 3	Podobnie jak wyżej niezbędne jest precyzyjne określenie przypadków wydania dowodu osobistego bez zawartych w nim odcisków palców.		
5.	Art. 1 pkt 7 w art. 24 ust. 3 otrzymuje brzmienie „3. Wniosek o wydanie dowodu osobistego składa się ośobiście w	Niezrozumiałe jest aby rezygnować z możliwości składania wniosku elektronicznie poprzez ePUAP dla wszystkich osób ubiegających się o dowód osobisty. Należy zwrócić uwagę, że wniosek jest dokumentem niezależnym od czynności	Pozostawienie możliwości złożenia wniosku w postaci elektronicznej ułatwi proces realizacji zadania zarówno klientom jak i organom gmin. W takiej sytuacji klient będzie musiał się zgłosić do biura dowodów osobistych wyłącznie w celu pobrania odcisków palców dłoni.		

<p>siedzibie organu gminy na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, na formularzu opatrzonym własnoręcznym podpisem, wypełnionym własnoręcznie albo przez pracownika tego organu na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę i zawartych w rejestrze PESEL. Wniosek o wydanie dowodu osobistego dla osób do 12 roku życia można złożyć na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym.”</p>	<p>pobrania odcisków palców dłoni. Proponuje się zatem aby utrzymać dotychczasowy zapis gwarantujący złożenie wniosku w formie dokumentu elektronicznego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Należy w projekcie ustawy doprecyzować, że w przypadku złożenia wniosku w postaci elektronicznej wnioskodawca musi zgłosić się do urzędu gminy osobiście w celu pobrania odcisków palców dłoni w terminie ustalonym wspólnie z urzędem gminy, nie dłuższym niż 5 dni roboczych od dnia wpłynięcia wniosku do systemu urzędu gminy.</p>	<p>Urzędnik wcześniej, na podstawie przesłanego elektronicznie wniosku dokona wszelkich niezbędnych ustaleń oraz weryfikacji danych a następnie będzie miał możliwość umówić się z klientem na wizytę w dogodnym czasie. Istotne jest aby wdrażane zmiany prawne w jak najmniejszym stopniu utrudniały kontakt klientów z administracją.</p>	
<p>6. organ gminy będącej siedzibą władz</p>	<p>Należy rozróżnić brak możliwości złożenia wniosku od braku możliwości złożenia odcisków palców dłoni.</p>	<p>Zarówno na gruncie prawa cywilnego jak i administracyjnego ugruntowane jest pojęcie „miejsce zamieszkania” natomiast pojęcie</p>	

<p>powiatu, na terenie którego przebywa osoba, o której mowa w ust. 1</p>	<p>W związku z powyższym zasadne jest aby te dwie okoliczności opisać odrębnie. Użycie w projekcie określenia „na terenie którego przebywa” jest zbyt mało precyzyjne bowiem nie jest prawnie definiowane pojęcie „przebywa”. Propozycja zmiany: „na terenie, którego ma miejsce zamieszkania”.</p>	<p>„miejsce przebywania” jest nieodokreślone i ma wieloznaczne odniesienie.</p>		
<p>Art. 1 pkt 11 Art. 29c. Podczas składania wniosku o wydanie dowodu osobistego pobiera się odciski palców od osoby, której ma być wydany dowód osobisty, z wyłączeniem osób o których mowa w art. 12a ust. 1a.</p> <p>7.</p>	<p>W nawiązaniu do pkt 5 w celu zachowania możliwości składania wniosków elektronicznie należy określić także sytuację kiedy wniosek jest wysłany przez ePUAP. Propozycja zmiany: W przypadku złożenia wniosku elektronicznie, osoba której ma być wydany dowód osobisty zgłasza się do organu gminy w terminie 5 dni roboczych od daty złożenia wniosku, w celu pobrania odcisków palców. W przypadku niezgłoszenia się w wyznaczonym powyżej terminie wniosek pozostaje bez rozpoznania.</p>			
<p>Art. 1 pkt 13 art. 30d</p> <p>8.</p>	<p>Zasadne jest aby obowiązek fizycznego anulowania przedłożonego dowodu</p>	<p>Powszechną sytuacją jest, że w przypadku rejestracji aktu zgonu osoba zgłaszająca zgon oprócz karty</p>		

		<p>osobistego rozszerzyć również na okoliczność rejestracji aktu zgonu osoby, która posiada dowód osobisty. W związku z powyższym taką samą czynność „fizycznego anulowania przedłożonego dowodu osobistego” powinien wykonać kierownik urzędu stanu cywilnego rejestrujący akt zgonu.</p> <p>Propozycja zmiany: dodanie ust. 2 w brzmieniu czynność, o której mowa w art. 1 wykonuje kierownik urzędu stanu cywilnego dokonujący rejestracji aktu zgonu osoby posiadającej dowód osobisty jeżeli osoba zgłaszająca zgon dostarczy kierownikowi urzędu stanu cywilnego dowód osobisty.</p>	<p>zgonu przedkłada kierownikowi urzędu stanu cywilnego dowód osobisty osoby zmarłej. Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego po zarejestrowaniu w rejestrze stanu cywilnego aktu zgonu, zgodnie z przepisami ustawy o ewidencji ludności dokonuje aktualizacji danych w rejestrze PESEL w zakresie daty i miejsca zgonu, oznaczenia aktu zgonu. Aktualnie poza opisanymi powyżej czynnościami realizowana jest także czynność techniczna polegająca na anulowaniu fizycznym dowodu osobistego (przecięcie lewego, dolnego rogu dowodu osobistego). W związku z powyższym niezbędne jest aby ta czynność miała uregulowanie w przepisach prawa. Ważne jest także aby czynność fizycznego anulowania dowodu osobistego uniemożliwiła późniejsze odczytanie danych zawartych w warstwie elektronicznej (w tym danych biometrycznych).</p>	
	<p>Art. 1 pkt 23 art. 54 pkt 2</p> <p>9. sposób oznaczenia dowodzie osobistym informacji o braku podpisów</p>	<p>Uwaga o charakterze redakcyjnym winno być: osobistym oznaczenia w dowodzie osobistym informacji o braku podpisu własnoręcznego</p>		
10	<p>Art. 1 pkt 23 art. 54 pkt 3</p> <p>sposób pobierania</p>	<p>Jak wyżej doprecyzowanie, że chodzi o odciski palców dłoni</p> <p>propozycja zmiany:</p>		

	odcisków palców	sposób pobierania odcisków palców dłoni			
Art. 9	Zmianie musi ulec maksymalny limit wydatków z budżetu państwa, w części ministra właściwego do spraw informatyzacji w zakresie kosztów inwestycyjnych.	Nie jest możliwe by inwestycja w zakup infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej do realizacji zadań wynikających z mających wejść w życie przepisów prawa unijnego została poniesiona tylko raz w okresie wdrożenia. Niezbędne jest aby zaplanować również wydatki związane z serwisem oraz wymianą infrastruktury teleinformatycznej, która będzie wykorzystywana do realizacji zadań zleconych na podstawie podstawie podstawię podstawie procedowanych przepisów. Wobec powyższego niezbędne jest ujęcie w analizowanym przepisie wydatków na ten cel w każdym roku. Niezbędne jest także aby doprecyzować co wchodzi w skład kosztów inwestycyjnych.	Podnieść należy że na gruncie przepisów prawa cywilnego, karnego i administracyjnego od wielu lat niezmienna jest zasada granicy wieku ukończenia 13 roku życia, która skutkuje nabyciem częściowej zdolności do czynności prawnych. Jakże argumenty zadecydowały o przyjęciu całkowicie nieznanej w ustawodawstwie polskim granicy wieku – ukończenia 12 roku		
11	Art. 1 pkt 2, 3, 7 określenie w przepisach zmienianych granicy wieku – ukończenia 12 roku życia do złożenia podpisu, pobrania odcisków palców i terminu ważności dowodu osobistego; złożenia wniosku on-line	W uzasadnieniu do projektu ustawy brak jest wyjaśnienia dlaczego projektodawca wyznaczył taką granicę wieku, jeżeli w przypadku możliwości uzyskania certyfikatu podpisu osobistego ustawodawca określił granicę wieku jako ukończenie 13 roku życia. Sugeruje się aby ujednoczyć granicę wieku do norm i zasad powszechnie obowiązujących w			
12					

<p>W art. 7 propozycja dodania ustępu dot. ważności okresu osobistego dla osób powyżej 70 roku życia</p>	<p>polskim systemie prawnym i zmienić na granicę wieku ukończenia 13 roku życia.</p> <p>Aktualne i projektowane przepisy zakładają, że dowód osobisty ważny jest przez 10 lat.</p> <p>Propozycja dotyczy osób powyżej 70 roku życia, aby dla tej grupy obywateli dowód był bez okresu ważności (bezterminowy), lub z wydłużonym okresem ważności np. 30 lat.</p> <p>Propozycja zmiany: art. 7 ust. 4 Dowód osobisty wydany osobie, która ukończyła 70. rok życia, jest ważny przez okres 30 lat od daty jego wydania.</p>	<p>życia?</p> <p>Propozycja wydłużenia okresu ważności dowodu osobistego dla osób powyżej 70 roku życia jest zgodna z przepisami rozporządzenia 2019/1157 – art. 4 ust. 2 lit c „Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 państwa członkowskie mogą przewidzieć okres ważności: przekraczający dziesięć lat w przypadku dowodów osobistych wydawanych osobom, które ukończyły 70 rok życia „</p> <p>Skorzystanie z tej możliwości z pewnością ograniczy liczbę osób w podeszłym wieku, które będą zmuszone cyklicznie wymieniać dowód osobisty. W znaczący sposób ograniczy to również liczbę wizyt w miejscu zamieszkania, bowiem zdecydowana większość takich sytuacji dotyczy osób starszych, których stan zdrowia nie pozwala na samodzielne poruszanie się. Pod uwagę należy wziąć fakt, że według prognoz demograficznych oraz w odniesieniu do aktualnej sytuacji społecznej społeczeństwo polskie starzeje się i liczba seniorów dynamicznie wzrasta. Należy zatem wdrożyć rozwiązania, które ułatwią tej grupie społecznej funkcjonowanie bez nadmiernego biurokratyzmu.</p>	
--	---	---	--

