

Katarzyna Tomaszewska\*

## **PRAWNE ASPEKTY INFORMATYZACJI W ŚWIETLE UREGULOWAŃ USTAWY Z 6.8.2010 R. O DOWODACH OSOBISTYCH**

### **1. Wprowadzenie**

Podstawowym sposobem identyfikowania jednostki jest ustalenie jej tożsamości prawnej, tj. określenie (co najmniej) imienia i nazwiska. Niniejszy zabieg wymaga posłużenia się dokumentem, którego treść determinuje istotne elementy ściśle odnoszące się do danej osoby<sup>1</sup>. Chodzi w tym wypadku o treść dowodów osobistych zwanych również dowodami tożsamości, chociaż pomiędzy niniejszymi określeniami nie można postawić znaku, który wskazywałby na ich równoznaczność znaczeniową. Pojęcie bowiem dowodu osobistego jest ściśle przyporządkowane dla danej kategorii dokumentów. Co więcej niniejszej grupie należy przypisać szczególną funkcję, tzw. dokumentów referencyjnych – wyjściowych, od posiadania których uzależniona jest możliwość uzyskania innej dokumentacji, również umożliwiającej ustalenie tożsamości jednostki. Nie zawsze zatem ustalenie tożsamości następuje na podstawie dowodu osobistego, ale uzyskanie innego dokumentu potwierdzającego tożsamość osoby, będzie wymagało wylegitymowania się dowodem osobistym. Dowody osobiste stanowią podstawowy przykład

---

\* Dr Katarzyna Tomaszewska – Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

<sup>1</sup> W świetle aktualnie obowiązujących uregulowań dotyczących dowodów osobistych w grę wchodzi również tego rodzaju elementy, które wskazują na właściwości fizyczne danej osoby, tj. na jej wzrost, kolor oczu.

dokumentacji, do posiadania której i posługiwania się którą jest zobligowany każdy pełnoletni obywatel polski<sup>2</sup>. Na terytorium RP dowód osobisty jest podstawowym dokumentem urzędowym, którego okazanie jest warunkiem załatwienia wielu spraw urzędowych, czy też bankowych<sup>3</sup>.

## 2. Pojęcie, istota oraz funkcje dowodu osobistego

Dowód osobisty, a ściślej mówiąc fakt jego wydania jako forma działania organów administracji publicznej, nie sprowadza się do podjęcia rozstrzygnięcia o charakterze władczym. Dowód osobisty nie jest decyzją administracyjną<sup>4</sup>, nie stanowi aktu indywidualnego wydanego przez właściwy organ administracji publicznej. Stanowi natomiast efekt czynności materialno-technicznej, której rola sprowadza się do konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego<sup>5</sup>. Dowód osobisty stanowi dokumentację określaną mianem dokumentu urzędowego. Z uwagi na fakt jego wydania przez kompetentny do tego organ, dowód osobisty stanowi wyraźne i ważne w obliczu prawa potwierdzenie dla informacji znajdujących się w jego treści<sup>6</sup>. Co więcej jest dokumentem urzędowym poświadczającym konstytutywne elementy, indywidualizujące daną osobę fizyczną na tle pozostałych obywateli, zamieszkujących terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>. A zatem w odniesieniu do jego istoty zastosowanie posiadają dwa domniemania. Pierwsze z wymienionych odnosi się do samej właściwości organu wydającego. Drugie z kolei dotyczy prawdziwości informacji i danych znajdujących się w jego treści. Ponadto należy zauważyć, że dowód osobisty jest dokumentem zaufania publicznego<sup>8</sup>. Z potocznego punktu widzenia tego rodzaju określenie jest utożsamiane

---

<sup>2</sup> Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym obywatele mają obowiązek i jednocześnie uprawnienie do posiadania dowodu tożsamości, który jest uregulowany aktem rangi ustawy – zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 463.

<sup>3</sup> Zob. T. Luśnia, *Rzecz o weryfikacji dowodów osobistych*, „Człowiek i Dokumenty” 2014, nr 35, s. 48; jak również H. Kościński, *Podpis w nowym dowodzie osobistym*, „Człowiek i Dokumenty” 2014, nr 35, s. 77-78 oraz K. Nowacka-Kiliś, *Podpis w dowodzie osobistym a ustalenie tożsamości*, „Człowiek i Dokumenty” 2011, nr 22, s. 75-76.

<sup>4</sup> Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 72.

<sup>5</sup> Tego rodzaju norma prawna z jednej strony określa zakres uprawnień obywatela, z drugiej z kolei determinuje zakres jego obowiązków. Nie budzi to żadnych wątpliwości biorąc pod uwagę chociażby charakter przedmiotowej dokumentacji.

<sup>6</sup> W tym znaczeniu biorąc pod uwagę istotę dowodów osobistych posiada zastosowanie art. 76 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 1.

<sup>8</sup> Zob. M. Goc, E. Gruza, *Stare, nowe i najnowsze... dowody osobiste – uwagi nie tylko pochlebne*, „Człowiek i Dokumenty” 2010, nr 19, s. 16.

z istnieniem gwarancji prawidłowej treści i pewności, że dane faktycznie potwierdzają tożsamość osoby do której odnosi się niniejszy dokument<sup>9</sup>.

Dowód osobisty pełni podwójną funkcję. Z jednej bowiem strony stanowi podstawę dla ustalenia tożsamości określonej osoby fizycznej, z drugiej z kolei służy potwierdzeniu obywatelstwa polskiego. Ponadto jest dokumentem uprawniającym do przekraczania granic określonych państw.<sup>10</sup> Niezależnie jednakże od funkcji wynikających ze ściśle literalnego interpretowania art. 4 ustawy z 6.8.2010 r. o dowodach osobistych<sup>11</sup> (dalej: u.d.os.), należy również zwrócić uwagę na występujące w społeczeństwie poczucie doniosłości znaczenia dowodu osobistego jako dokumentu pochodzącego od organu administracji publicznej (organu władzy państwowej). Obligatoryjność posiadania dowodu osobistego jest głęboko zakorzeniona w świadomości społecznej. Dla osób osiągających osiemnasty rok życia, uzyskanie dowodu osobistego posiada doniosłe znaczenie. Jest bowiem oznaką rozpoczęcia długo oczekiwanego dorosłego i samodzielnego życia<sup>12</sup>. Z kolei z punktu widzenia osób pełnoletnich dowód osobisty jest utożsamiany z dokumentacją, której posiadanie jest nieodzowne dla prawidłowego funkcjonowania jednostki w państwie i w społeczeństwie<sup>13</sup>. Od posiadania bowiem, czy też od wylegitymowania się dowodem osobistym (a czasem wręcz od złożenia jego kserokopii) uzależnione jest załatwienie wielu spraw, zarówno jeśli chodzi o płaszczyznę: obywatel – urząd, jak również obywatel – podmiot prywatny.

### 3. Znaczenie procesu informatyzacji w procedurze wydawania nowych dowodów osobistych

Jak zostało już uprzednio wskazane, w aktualnym stanie prawnym kwestie związane z dowodami (z nowymi dowodami osobistymi) reguluje ustawa o dowodach osobistych. Warto w tym miejscu podkreślić, że potrzeba przyjęcia powyższych uregulowań wynikała z działań Komisji Europejskiej prowadzonych na rzecz wdrażania ogólnoeuropejskiego systemu identyfikacji elektronicznej osób fizycznych<sup>14</sup>. Ponadto była podyktowana przeobrażeniami społecznymi zachodzącymi w naszym kraju w czasie obowiązywania ustawy z 10.4.1974 r. o ewidencji

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Zob. również M. Miemiec, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 44.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 167, poz. 1131 ze zm.

<sup>12</sup> Zob. M. Goc, E. Gruza, op. cit., s. 7.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy z 6.8.2010 r., Sejm RP VI kadencji, nr druku 2917. Nowy dowód osobisty miał spełniać wymogi projektu „pl.ID” – polska ID karta” określone rozporządzeniem Rady Ministrów z 28.3.2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, Dz.U z 2010 r. Nr 61, poz. 415.

ludności i dowodach osobistych<sup>15</sup>. W tym miejscu w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nieustający rozwój społeczeństwa informacyjnego – społeczeństwa posługującego się nowymi środkami i formami przekazu oraz nowymi możliwościami załatwiania tzw. formalności, zarówno jeśli chodzi o płaszczyznę życia prywatnego oraz publicznego. A zatem znaczna część nowatorskich rozwiązań związanych z ukształtowaniem nowych dowodów osobistych pociągnęła za sobą konieczność opracowania i wdrożenia elementów właściwych dla procesu informatyzacji. Co jednak ważne przedmiotowe regulacje pomimo swojego nieobowiązywania, na przestrzeni lat były poddawane stosownym modyfikacjom. W efekcie niniejszego doszło do przekształcenia pierwotnych założeń ustawodawczych, odnoszących się do omawianej problematyki. Co więcej nie chodziło w tym wypadku wyłącznie o kwestię ustalania nowego (późniejszego) terminu wejścia w życie uregulowań u.d.os., ale również o stopniowe eliminowanie pierwotnie ukształtowanych rozwiązań, które jak zakładano miały „zrewolucjonizować” dotychczasowy system wydawania dowodów osobistych. Na tym etapie prowadzonych rozważań pojawia się zatem zasadnicze pytanie: jakie aspekty procesu informatyzacji uwidaczniają się na gruncie ostatecznie ukształtowanych uregulowań dotyczących nowych dowodów osobistych?. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia ustalenia, czy zakres wykorzystania elementów właściwych dla procesu informatyzacji, uległ zawężeniu pod wpływem zmian pierwotnej opracowanej wersji u.d.os.

Pojęcie informatyzacji zostało wprowadzone do języka prawnego w 2002 r. i aktualnie jest regulowane treścią ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>16</sup>. Jej znaczenie sprowadzało się<sup>17</sup> i nadal jest utożsamiane z racjonalnym wykorzystywaniem uprzednio już wprowadzonych danych do systemów teleinformatycznych w możliwie największym dopuszczalnym zakresie, również przez inne systemy teleinformatyczne<sup>18</sup>. Niezależnie jednak od powyższego należy zauważyć, że współczesna informatyzacja to również tworzenie i wykorzystywanie nowatorskich rozwiązań, związanych z elektronicznym komunikowaniem się jednostki z różnego rodzaju podmiotami. Pozostaje to w ścisłym związku z pierwotnymi założeniami wobec powyższego procesu, które nie utraciły swojej aktualności na przestrzeni lat. Na jego bowiem płaszczyźnie chodziło – i nadal

<sup>15</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

<sup>16</sup> Zob. też S. Kotecka, *Informatyzacja postępowania cywilnego w Polsce* [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 3.

<sup>17</sup> Trzeba w tym miejscu podkreślić, że od samego początku zakładano że informatyzacja nie może sprowadzać się do sporządzania dokumentów elektronicznych za pomocą komputerów, czy też innych urządzeń, ich zapisywania na serwerach, a następnie drukowaniu by je w dalszej kolejności wpiąć do papierowych akt sprawy. Tego rodzaju podejście nie przynosiłoby żadnych pozytywnych rezultatów związanych z odciążeniem pracy pracowników urzędów obsługujących jednostkę.

<sup>18</sup> O znaczeniu procesu informatyzacji wypowiada się w wywiadzie prof. dr hab. Jacek Gołaczyński – zob. K. Bielińska-Kuniszewska, *Trzeci wymiar informatyzacji*, „IT w Administracji” 2011, nr 11, s. 60-61.

chodzi o zapewnienie jednostkom zdalnego (za pomocą Internetu) komunikowania się i szybkiego załatwiania spraw m.in. w urzędach, w sądach<sup>19</sup>. Innymi słowy chodzi o usprawnienie komunikacji pomiędzy obywatelem a urzędem, jak również pomiędzy obywatelem a przedsiębiorcą<sup>20</sup>. A zatem w swojej istocie tego rodzaju proces zasługuje na pozytywną ocenę. Co więcej tego rodzaju ocena jest dopuszczalna niezależnie od dziedziny do której się on odnosi, której dotyczy w danym, konkretnym przypadku. Pociąga bowiem za sobą usprawnienie pracy urzędów administracji publicznej i administracji wymiaru sprawiedliwości. Dzieje się to m.in. poprzez odciążenie pracowników pełniących funkcję decydentów lub pracowników w inny sposób zaangażowanych w proces rozstrzygania sprawy, bądź też orzekania o jej przedmiocie. W efekcie niniejszego dochodzi do usprawnienia procesów administracyjnych, realizowanych przez państwo jako rejestratora danych osobowych oraz rejestratora zdarzeń z życia jednostki. Nie budzi już żadnych wątpliwości podejście, względem którego istnienie możliwości szerokiego dostępu (elektronicznego dostępu) obywateli do administracji publicznej, a ściślej mówiąc dostępu do działań podejmowanych w jej zakresie, stanowi wyznacznik demokracji i wzmożonego uczestnictwa jednostek w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym<sup>21</sup>.

Analizując treść obowiązujących uregulowań u.d.os. (z punktu widzenia wykorzystywania rozwiązań szeroko rozumianej informatyzacji), należy zwrócić uwagę na występowanie w jej treści aspektów dwojakiego rodzaju, a mianowicie:

– aspektów o charakterze proceduralnym, dotyczących wdrożenia tzw. nowych sposobów ubiegania się o wydanie i samego procesu wydawania dowodów osobistych, jak również wszelkiej dokumentacji pozostającej w związku z ich posiadaniem, zagubieniem lub zniszczeniem;

– aspektów o charakterze instytucjonalnym powiązanych z ustanowieniem nowych konstrukcji prawnych, wykorzystujących systemy teleinformatyczne związane z prowadzeniem rejestru dokumentów tożsamości i zapewnieniem wglądu do ich zawartości.

Ponadto niezależnie od zaprezentowanej powyżej klasyfikacji, dla dokonania właściwej oceny uregulowań u.d.os. istotne znaczenie posiada również kwestia uwypuklenia takich konstrukcji prawnych, których ukształtowanie miało determinować istnienie procesu informatyzacji w obrębie tzw. nowych dowodów osobistych, a z których ostatecznie zrezygnowano. W swoim założeniu miały one gwarantować stworzenie elektronicznego dowodu osobistego, dającego gwarancję

---

<sup>19</sup> Proces informatyzacji nie jest zagadnieniem statycznym. Podlega nieustannym zmianom podyktowanym coraz to nowszymi rozwiązanymi technologicznymi.

<sup>20</sup> Zob. K. Siewicz, *Obowiązek korzystania z otwartych standardów w informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne* [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 203.

<sup>21</sup> Zob. *e-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, red. D. Szostek, Wrocław 2009, s. 13.

bezpiecznej identyfikacji jego posiadacza, zarówno w kontaktach z podmiotami publicznymi jak i podmiotami prywatnymi.

#### **4. Pierwotne założenia procesu informatyzacji w procedurze wydawania nowych dowodów osobistych**

Zgodnie z pierwotnymi założeniami procesu informatyzacji, uzasadnienie dla wprowadzenia nowego systemu dowodów osobistych miało sprowadzać się do realizacji następujących postulatów: spójność i pewność systemu, wiarygodność dokumentacji, integracja rejestrów publicznych, zgodność ze standardami międzynarodowymi<sup>22</sup>. Dowód osobisty miał być przejawem nowego społeczeństwa<sup>23</sup>, społeczeństwa cechującego się wysoce rozwiniętymi umiejętnościami informatycznymi, społeczeństwa informacyjnego<sup>24</sup>. Ponadto jako nowoczesny instrument prawny miał przyczyniać się do wzrostu bezpieczeństwa obrotu prawnego. Z kolei z punktu widzenia korzyści jakie miał przynieść samym obywatelom na szczególne wyróżnienie zasługiwała:

- kwestia możliwości jednoznacznego uwierzytelniania posiadacza i autentyczności dokumentu tożsamości w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach publicznych;
- kwestia usprawnienia kontaktów obywateli z organami administracji publicznej.

Realizacja niniejszych założeń miała opierać się na ustanowieniu elektronicznej warstwy dowodu osobistego oraz pozostającej z nią w ścisłym związku kategorii podpisu osobistego. Nowy system dowodów osobistych miał zagwarantować

---

<sup>22</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy z 6.8.2010 r., Sejm RP VI kadencji, nr druku 2917.

<sup>23</sup> Społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo mające instrumenty techniczne, prawne, a przede wszystkim te związane z wiedzą pozwalającą z tych instrumentów korzystać, społeczeństwo w którym powszechne jest przekonanie o tym, że nowoczesne technologie nie tylko ułatwiają życie, ale sprawiają że nasza praca jest bardziej wydajna, szybsza, a co za tym idzie efektywniejsza, więc i bardziej konkurencyjna na coraz bardziej bezgranicznym rynku. Z kolei w myśl innej definicji społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo w którym informacja jest podstawowym dobrem i towarem, a obecność w sieci sposobem na życie i pracę. Cechują je globalizacja, konkurencja, skrócenie czasu i przestrzeni, aktywność 24 godziny na dobę, koncentracja kapitału, indywidualizacja i personalizacja – zob. K. Złotowski, *Sejm a społeczeństwo informacyjne* [w:] *Internet – fenomen społeczeństwa informacyjnego*, red. T. Zasepa, Częstochowa 2001, s. 21 oraz A. M. Wilk, *Państwo w dobie społeczeństwa informacyjnego* [w:] *Internet 2000 – prawo-ekonomia-kultura*, red. R. Skubisz, Lublin 1999, s. 197.

<sup>24</sup> Jak zakładano w uzasadnieniu do projektu nowej u.d.os. dowód osobisty miał przestać być kawałkiem plastiku, którego okazania żąda policja, notariusz, albo bank. Miał się stać narzędziem ułatwiającym jednostce życie we współczesnym z informatyzowanym świecie – zob. M. Goc, E. Gruza, op. cit., s.17.

wydawanie wraz z dokumentem urzędowym, danych służących do składania podpisu osobistego. Jednym z głównych zadań nowego dowodu tożsamości, miało być zapewnienie możliwości potwierdzania tożsamości posiadacza podpisu w systemach elektronicznej administracji publicznej, w dostępie do rejestrów publicznych, a zatem w szeroko rozumianych kontaktach z podmiotami władzy publicznej<sup>25</sup>. W tym znaczeniu podpis osobisty miał stanowić jedną z dopuszczalnych metod identyfikacji jednostki w systemach teleinformatycznych. Ona towarzyszyłaby tym rozwiązaniom, które posiadają już ugruntowany status w istniejącym obrocie prawnym. Chodziło zatem nie tylko o zwiększenie poczucia bezpieczeństwa obrotu prawnego, ale również o ułatwienie i usprawnienie kontaktów obywateli z organami administracji publicznej. Stałoby się to możliwe w następstwie ustanowienia dopuszczalności opatrywania dokumentu, podpisem przy pomocy danych zawartych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego<sup>26</sup>. Na tym etapie rozważań uwidacznia się zatem zasadniczy cel jaki stawiano przed podpisem osobistym. Dopuszczenie możliwości jego złożenia za pomocą danych zawartych w nowym dokumencie tożsamości, przy jednoczesnym zrównaniu jego znaczenia z podpisem własnoręcznym składanym na dokumencie w postaci papierowej, miało w znacznym stopniu ułatwić realizację spraw administracyjnych w urzędach organów administracji publicznej. Podpis osobisty zapisany w warstwie elektronicznej dowodu osobistego miał wypełniać funkcję tożsamą z funkcją, jaka została przypisana tzw. bezpiecznemu podpisowi elektronicznemu, o którym stanowi art. 3 pkt 2 ustawy z 18.9.2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>27</sup> (dalej: u.p.elek.). Jak zakładano dokumenty elektroniczne opatrzone podpisem osobistym weryfikowanym przy pomocy ważnego certyfikatu podpisu osobistego, miały wywoływać wobec podmiotu władzy publicznej równoważny skutek prawny, co dokument papierowy opatrzony podpisem odręcznym<sup>28</sup>. Wprawdzie punkt ciężkości wykorzystywania podpisu osobistego pod składanymi oświadczeniami, został położony na kontakty jednostki z podmiotami władzy publicznej, niemniej jednak nie przewidziano równoczesnego zakazu jego wykorzystywania poza płaszczyzną tzw. publiczną. Z przeciwnej jednak strony należy zauważyć, że w samym uzasadnieniu do projektu u.d.os. podkreślono, że państwo nie będzie brało odpowiedzialności za użytkowanie niniejszego podpisu przez jednostki w kontaktach ze „sfery prywatnej”. Zrównanie skutku prawnego dokumentu elektronicznego opatrzonego podpisem osobistym, z dokumentem tradycyjnym opatrzonym podpisem odręcznym w kontaktach ze sfery cywilnoprawnej, miało pociągać za sobą wymóg uzyskania zgody obu zainteresowanych stron. Niniejsze założenie było efektem przyjęcia odmiennej oceny ryzyka w stosunkach o charakterze cywilnoprawnym, a ściślej

<sup>25</sup> Zob. art. 11 ust. 2 i ust. 3 u.d.os.

<sup>26</sup> W rzeczywistości chodziło o zapewnienie możliwości opatrywania podpisem osobistym dokumentów przesyłanych drogą elektroniczną do podmiotów władzy publicznej.

<sup>27</sup> Zob. Dz.U. z 2013 r., poz. 262 ze zm.

<sup>28</sup> Zob. 16 ust. 1 i 2 u.d.os.

mówiąc jego zwiększonego „rozmiaru” w procesie stosowania podpisu osobistego w kontaktach o charakterze prywatnym<sup>29</sup>. Niemniej jednak pomimo przyjętego braku wykluczenia stosowalności podpisu osobistego na płaszczyźnie „prywatnej” (przy jednoczesnym zastrzeżeniu rygoru jego stosowania poprzez wprowadzenie wymogu „aprobaty” obu stron czynności ze sfery cywilnoprawnej), istotne znaczenie odgrywał sam fakt zrównania skutków obu kategorii prawnych. Stanowiło to bowiem nawiązanie, czy innymi słowy wykazywało podobieństwo w zakresie „ważności” skutków prawnych elektronicznego dokumentu opatrzonego kwalifikowanym e-podpisem.

W myśl pierwotnie ukształtowanej treści u.d.os, począwszy od 1.7.2011 r. miały obowiązywać nowe dowody osobiste. Co więcej miały one zostać wyposażone w dane dwojakiego rodzaju. Po pierwsze miały to być dane personalne wygrawerowane na dowodzie osobistym. Drugą grupę natomiast miały stanowić dane elektroniczne zapisane na elektronicznym mikroprocesorze zatopionym w samej strukturze dokumentów<sup>30</sup>. W myśl art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 pierwotnej u.d.os warstwa elektroniczna tzw. nowego dowodu osobistego miała obejmować m.in.: dane zamieszczone w warstwie graficznej dowodu osobistego, zapisane również w formie elektronicznej<sup>31</sup>, dane służące do składania informacji uwierzytelniającej weryfikowanie za pomocą certyfikatu dowodu osobistego, dane służące do składania podpisu osobistego weryfikowanego za pomocą certyfikatu podpisu osobistego oraz dane służące do dokonania ograniczonej identyfikacji, weryfikowane za pomocą certyfikatu ograniczonej identyfikacji. Sam zaś podpis osobisty miały stanowić dane w formie elektronicznej złożone za pomocą danych służących do składania podpisu osobistego, które miały zostać ujęte w ważnym dowodzie osobistym<sup>32</sup>. Niewątpliwie tak określone przez ustawodawcę cechy podpisu osobistego, z jednej strony determinowały charakterystykę jego pojęcia, z drugiej

---

<sup>29</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko D. Poślada, w świetle którego możliwość użycia podpisu osobistego w kontaktach biznesowych będzie zupełnie niepraktyczna, ze względu na ograniczenie odpowiedzialności stosowania certyfikatu podpisu osobistego. Wedle jego ustaleń w uregulowaniach zawartych w przedmiotowej ustawie nie zostały przewidziane gwarancje bezpieczeństwa świadczenia usług certyfikacyjnych – zob. D. Poślad, *Rozważania o dowodzie osobistym*, „Człowiek i Dokumenty” 2011, nr 20, s. 34-35.

<sup>30</sup> Zob. K. Czaplicki, *Podpis osobisty jako metoda identyfikacji w publicznych systemach informatycznych* [w:] *Internet. Prawno-informatyczne problemy sieci, portali, i e-usług*, red. G. Szpor, W.R. Wiewiórkowski, Warszawa 2012, s. 247.

<sup>31</sup> Chodzi w tym wypadku o takie dane jak: nazwisko, imię (imiona), imiona rodziców, data i miejsce urodzenia, płeć, wizerunek twarzy, numer pesel, obywatelstwo, seria i numer dowodu osobistego, data wydania dokumentu oraz data jego ważności, jak również oznaczenie organu wydającego niniejszy dokument.

<sup>32</sup> Co więcej ustawodawca ściśle zdeterminował rodzaj przedmiotowych danych jednoznacznie wskazując, że mają to być dane, które wraz z innymi danymi do których są dołączone lub z którymi są logicznie powiązane pozwalają na identyfikację posiadacza dowodu osobistego, są przyporządkowane do osoby będącej posiadaczem dowodu osobistego, są powiązane z danymi do których się odnoszą w taki sposób, że wszelka późniejsza zmiana w tym zakresie jest wykrywalna oraz są



z kolei wskazywały na zasadnicze funkcje jakie można było przypisać omawianej kategorii. Było to możliwe dzięki określonym właściwościom, w które miał być wyposażony podpis osobisty. Przedstawione przez ustawodawcę pojęcie podpisu osobistego, bezsprzecznie zasługiwało na miano zagadnienia technologicznie neutralnego. Ustawodawca bowiem zwrócił uwagę jedynie na wymogi jakie powinny być spełnione, aby przedmiotowa kategoria mogła zostać uznana za podpis osobisty. Co więcej było to możliwe niezależnie od przyjętej technologii w omawianym zakresie. Z kolei zaś określone w pkt 11 art. 2 ust. 1 (lit. a lit. b oraz lit. c) wymagania odnoszące się do kwalifikacji danych elektronicznych jako podpisu, wskazywały na pełnienie dwóch zasadniczych funkcji przez niniejszą kategorię prawną. Chodziło w tym wypadku o funkcję autentyczności (wiarygodności) oraz funkcję związaną z zapewnieniem integralności dokumentu nim sygnowanego. Ustalony przez ustawodawcę wymóg w postaci faktu powiązania danych elektronicznych składających się na istotę podpisu osobistego, z innymi danymi do których zostały przyłączone lub z którymi pozostawały w logicznym związku, jak również aspekt wyłącznego przyporządkowania danych do posiadacza dowodu osobistego, przesądzał o występowaniu funkcji wiarygodności. Tożsamość uczestnika posługującego się tak zdefiniowanym podpisem osobistym m.in. w kontaktach z podmiotami władzy publicznej w swoim założeniu miała być pewna i niepodważalna. Z kolei w związku z ustawowym zobowiązaniem polegającym na ścisłym powiązaniu danych elektronicznych z innymi danymi, do których one odnosiłyby się, w taki sposób, że każda późniejsza zmiana tych danych mogłaby być zidentyfikowana (rozpoznana), przesądzała o przypisaniu omawianej kategorii funkcji integracyjnej. Integralność jako pewnego rodzaju właściwość już w swej istocie miała gwarantować, że opatrzona podpisem wiadomość elektroniczna nie zmieni się, tj. nie zmieni ani swojej treści, ani formy, albowiem każda nawet najdrobniejsza modyfikacja zostanie natychmiast wykryta w momencie dokonywania weryfikacji podpisu.

Z kolei powiązany z konstrukcją podpisu osobistego certyfikat, miał odgrywać fundamentalne znaczenie dla pełnienia funkcji identyfikacyjnej w zakresie ustalania tożsamości jego posiadacza<sup>33</sup>. W swoim założeniu miał umożliwiać jednoznaczne stwierdzenie, że dokument elektroniczny opatrzone podpisem osobistym, rzeczywiście pochodzi od właściwej osoby – od posiadacza podpisu. W świetle omawianych uregulowań miał stanowić elektroniczne zaświadczenie, którego zadaniem miało być przyporządkowanie danych służących do weryfikacji

---

uzupełnione przez ministra ds. wewnętrznych tego rodzaju danymi, które pozwalają na ustalenie czasu złożenia podpisu – zob. art. 2 ust. 1 pkt 11 lit. a-d u.d.os.

<sup>33</sup> Profile certyfikatów w zastosowaniach elektronicznych dokumentów są istotnym elementem interoperacyjności zarówno w zakresie kompatybilności pomiędzy różnymi rozwiązaniami technicznymi, jak i w zakresie umożliwienia posługiwania się tym dokumentem w transgranicznych relacjach obywatel-administracja – zob. uzasadnienie projektu ustawy z 6.8.2010 r., Sejm RP VI kadencji, nr druku 2917, s. 28.

podpisu osobistego, do osoby będącej posiadaczem dowodu osobistego<sup>34</sup>. Tak zdefiniowany i ściśle oznaczony pod względem elementów składowych certyfikat podpisu osobistego miał spełniać funkcje dwojakiego rodzaju. Po pierwsze chodziło o zapewnienie możliwości uwierzytelnienia jednostki-obywatela w systemach teleinformatycznych. Ściślej mówiąc chodziło o zagwarantowanie, że został nawiązany kontakt z właściwą osobą – z faktycznym posiadaczem podpisu osobistego. Z kolei druga z funkcji miała sprowadzać się do zapewnienia możliwości potwierdzenia, że dokumenty elektroniczne opatrzone podpisem osobistym zostały przygotowane – przesłane przez właściwą osobę<sup>35</sup>. Certyfikat podpisu osobistego, zabezpieczony indywidualnym kodem PIN znanym tylko i wyłącznie posiadaczowi omawianego instrumentu miał stanowić gwarancję, że opatrzenie podpisem osobistym jest realizowane w sposób, zapewniający sprawowanie kontroli nad przebiegiem niniejszego procesu przez posiadacza dowodu tożsamości<sup>36</sup>. Co istotne zarówno korzystanie z podpisu osobistego, jak i sama aktywacja wymaganego w tym zakresie certyfikatu miały posiadać dobrowolny charakter. Ponadto proces aktywacji miał następować na wniosek posiadacza dowodu osobistego. W tym znaczeniu ustawodawca dążył do ustalenia kręgu podmiotów legitymowanych w zakresie posiadania i posługiwania się instrumentem podpisu osobistego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu dobrowolności i swobody jeśli chodzi o osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych. W odniesieniu bowiem do obywateli ubezwłasnowolnionych całkowicie, jak również w związku z kategorią tzw. małoletnich nieposiadających zdolności do czynności prawnych, ustawodawca ograniczył możliwość posługiwania się podpisem osobistym. W tym zakresie funkcjonalność przedmiotowego podpisu osobistego została wyłączona, z uwagi na brak uzasadnienia dla samodzielnych kontaktów wymienionych powyżej „jednostek” z organami administracji publicznej<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Zgodnie z treścią art. 19 pierwotnej u.d.os. przedmiotowe zaświadczenie miało zawierać następujące informacje: niepowtarzalny identyfikator, informacje że dane są stosowane zgodnie z określonymi politykami certyfikacji, informacje, że podmiotem świadczącym usługi certyfikacyjne jest minister ds. wewnętrznych, imię (imiona) nazwisko oraz numer pesel osoby składającej podpis osobisty, dane służące do weryfikacji podpisu osobistego, oznaczenie początku i końca okresu ważności certyfikatu. Trzeba jednocześnie nadmienić, że w warstwie elektronicznej dowodu osobistego miały zostać umieszczone trzy rodzaje certyfikatów: certyfikat dowodu osobistego, certyfikat podpisu osobistego oraz certyfikat ograniczonej identyfikacji – zob. art. 13 u.d.os.

<sup>35</sup> Należy w tym miejscu zauważyć, że odmiennie do informacji, których cel sprowadzał się do uwierzytelniania samego dowodu tożsamości, w odniesieniu do podpisu osobistego koniecznym miało być podjęcie aktywności przez samego właściciela podpisu osobistego, albowiem złożenie podpisu osobistego miało wymagać podania ściśle określonych informacji znanych tylko jemu samemu.

<sup>36</sup> Zob. K. Czaplicki, op. cit., s. 249.

<sup>37</sup> Chodziło bowiem w tym wypadku o wyeliminowanie możliwości indywidualnego załatwienia spraw za pomocą dokumentu elektronicznego przesyłanego do organu administracji publicznej przez osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnej. Trzeba jednocześnie zauważyć, że z przedstawionego katalogu zostali wyłączeni małoletni posiadający ograniczoną zdolność do

Ponadto warto również zwrócić uwagę na występujące w art. 13 ust. 1 pkt 3 pierwotnej wersji u. d. os nawiązanie do instytucji podpisu elektronicznego. Trzeba bowiem podkreślić, że omówiona uprzednio zawartość warstwy elektronicznej dowodu osobistego miała dopuszczać również zamieszczenie w niej certyfikatu kwalifikowanego wraz z danymi służącymi do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego na podstawie u.p.elek. Niemniej jednak jak zakładano dane służące do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego, weryfikowanego za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, miały być zamieszczane w dowodzie osobistym przez podmiot świadczący usługi certyfikacyjne, który nie podlegałby ministrowi ds. wewnętrznych<sup>38</sup>. Ponadto zamieszczenie w dowodzie osobistym tego rodzaju danych miało odbywać się na koszt i ryzyko posiadacza dowodu osobistego. Przejawem niniejszego miał być wprowadzony przez ustawodawcę brak odpowiedzialności finansowej Skarbu Państwa w sytuacji uszkodzenia dowodu osobistego, które mogłoby skutkować ewentualną niemożnością korzystania z danych służących do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego<sup>39</sup>.

Przedstawione powyżej rozwiązania, niewątpliwie będące przejawem procesu informatyzacji systemu dowodów osobistych, miały tworzyć nową płaszczyznę kontaktowania się obywateli z organami administracji publicznej. Wiązały się z koniecznością stworzenia nowych konstrukcji prawnych, których istnienie miało gwarantować występowanie korzyści po obu stronach „procesu”. Bez wątpienia można pokusić się o stwierdzenie, że wyposażony w warstwę elektroniczną

---

czynności prawnych. Wyłączenie to pozostawało w ścisłym związku z faktem zawarcia numeru pesel w samej treści certyfikatu. Umożliwiało to bowiem stwierdzenie niepełnoletności przez systemy teleinformatyczne w efekcie powodując reakcję systemu adekwatną dla danego wieku osoby. Co więcej zastosowanie przez ustawodawcę procesu wykluczenia małoletnich nie miało powodować żadnych zagrożeń związanych ze składaniem przez nich podpisu osobistego. Wręcz przeciwnie w swoim założeniu miało zezwalać na wykorzystywanie przedmiotowego instrumentu w szerokim zakresie jego funkcjonalności, tj. począwszy od postępowań sądowych w ramach których małoletni mógłby być stroną, postępowań *stricto* komercyjnych (np. w zakresie posiadania rachunku bankowego). Niemniej jednak niniejsza dopuszczalność posługiwania się przez małoletnich podpisem osobistym miała opierać się na jednostronnych rozstrzygnięciach właściwych organów – zob. uzasadnienie projektu ustawy z 6.8.2010 r., Sejm RP VI kadencji, nr druku 2917, s. 28 i n.

<sup>38</sup> Zadaniem ministra ds. wewnętrznych miało być określenie w drodze rozporządzenia wymagań technicznych oraz procedur zamieszczania danych służących do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego w dowodzie osobistym. Chodziło o zapewnienie bezpieczeństwa i prawidłowości funkcjonowania warstwy elektronicznej dowodu osobistego.

<sup>39</sup> Zob. art. 21 ust. 1- 4 u.d.os. Dodatkowo należy zauważyć że pierwotne założenia wobec nowych dowodów osobistych przewidywały również jego wykorzystanie jako karty ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu ustawy z 27.8.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowych ze środków publicznych, t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm. Miało się to odbywać za pomocą umiejscowienia na nośniku informatycznym (chipie) przestrzeni umożliwiającej zapisanie tego rodzaju informacji.

dowód osobisty miał być „kołem zamachowym” współczesnej gospodarki<sup>40</sup>. Niemniej jednak po okresie dwóch lat od wprowadzenia do pierwotnej wersji u.d.os problematyki podpisu osobistego, ostatecznie zrezygnowano z jego wdrożenia i wykorzystania funkcji pozostających z nim w integralnym związku.

Rezygnacja z wprowadzenia konstrukcji podpisu osobistego wzbudziła negatywne odczucia w społeczeństwie. W szczególności chodziło w tym wypadku o zasadność dalszego reformowania dotychczasowego systemu dowodów osobistych. Podkreślano wówczas, że nowy dowód osobisty – właśnie wzbogacony o warstwę elektroniczną i podpis osobisty miał stanowić szczególnego rodzaju klucz do elektronicznej administracji publicznej<sup>41</sup>. Trzeba jednakże zauważyć, że omówione powyżej rozwiązania (choć posiadające dominujące znaczenie) nie stanowiły jedynego przejawu informatyzacji w zakresie wydawania i posługiwania się nowymi dokumentami tożsamości. Warto zatem zwrócić uwagę również na inne elementy omawianego procesu (zarówno o charakterze proceduralnym, jak i instytucjonalnym), które pomimo dokonywanych zmian uregulowań tzw. nowej u.d.os. zachowały swoje znaczenie do dnia dzisiejszego.

## 5. Zastosowanie procesu informatyzacji w procedurze wydawania nowych dowodów osobistych

W myśl art. 24 ust. u.d.os. od 1.3.2015 r. wniosek o wydanie dowodu osobistego może zostać złożony w organie dowolnej gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co więcej ustawodawca wskazuje, że niniejszy wniosek może przybierać formę pisemną lub formę dokumentu elektronicznego<sup>42</sup>. Tego rodzaju rozwiązanie niewątpliwie wyczerpuje znamiona aspektu o charakterze proceduralnym. Z kolei fakt ustanowienia przedstawionych rozwiązań w zakresie procedury ubiegania się o wydanie dowodu osobistego, należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia korzyści jakie może z tego tytułu odnosić współczesny obywatel, często zmieniający miejsce swojego pobytu oraz otwarty na wykorzystywanie nowatorskich metod komunikowania się. Jak wynika z przedmiotowych uregulowań,

---

<sup>40</sup> Zob. M.T. Starkowski, *Elektroniczne dowody osobiste w Polsce – co dalej z projektem pl.ID*, „Czas Informatyki” 2012, nr 2, s. 62.

<sup>41</sup> Zob. M. Mazur, *Elektroniczny dowód osobisty*, „IT w Administracji” 2010, nr 10, s. 53.

<sup>42</sup> Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę na sposób przechowywania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, o którym stanowi art. 62 u.d.os. W myśl ust. 2 i ust. 3 niniejszej regulacji dokumentacja związana z dowodami osobistymi sporządzona w formie elektronicznej będzie przechowywana w systemach teleinformatycznych właściwych organów, w sposób uniemożliwiający jej modyfikację lub usunięcie. Z kolei dokumentacja sporządzona w formie papierowej będzie przechowywana w kopertach dowodowych oznaczonych: imieniem i nazwiskiem, imieniem ojca, datą urodzenia, numerem PESEL oraz serią i numerem dowodu osobistego.

ustawodawca nie determinuje pojęcia dokumentu elektronicznego<sup>43</sup>, mimo iż z samej ich treści wynika dążenie ustawodawcy do nadania niniejszej kategorii znaczenia instrumentu realizacji zadań publicznych<sup>44</sup>. Co więcej mimo, iż sam nie odnosi się w sposób bezpośredni do oceny skutków elektronicznego wniosku i ich ważności, treść i forma uregulowania określonego w ust. 3 art. 24 u.d.os. daje jednoznaczną odpowiedź w omawianym przedmiocie. Ustawodawca nie traktuje w tym wypadku formy papierowej opatrzonej podpisem odręcznym w sposób uprzywilejowany. Wręcz przeciwnie posłużenie się spójnikiem „lub”, stwarza poczucie istniejącej dopuszczalności dokonywania wyboru formy. Chodzi w tym wypadku o możliwość wybierania pomiędzy dwiema różnymi, a jednocześnie równie ważnymi kategoriami prawnymi, pociągającymi za sobą równoznaczne skutki prawne. Ponadto ten sam ustawodawca nie dokonuje również wyraźnego sprecyzowania samej procedury złożenia „elektronicznego” wniosku. Niemniej jednak poprzez fakt odniesienia się do uregulowań ustawy z dnia 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (dalej zw. u.inf.pod.real.zad.pub.)<sup>45</sup> wskazuje na możliwość uwierzytelniania przedkłaданego elektronicznie dokumentu za pomocą profilu zaufanego e-PUAP. Dotyczy to w szczególności tych sytuacji, w ramach których potencjalny wnioskodawca zainteresowany złożeniem wniosku drogą elektroniczną, nie posiada wymaganego podpisu elektronicznego (jego kwalifikowanej postaci)<sup>46</sup>. Współcześnie tego rodzaju stan rzeczy nie budzi wątpliwości. Pomimo bowiem wieloletniego istnienia pod-

---

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 2 u.inf.pod.real.zad.pub. dokumentem elektronicznym jest stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych.

<sup>44</sup> Zob. też K. Wojsyk, *Dokument elektroniczny w świetle tzw. ustawy o informatyzacji*, „Człowiek i Dokumenty” 2010, nr 17, s. 17-24.

<sup>45</sup> Dz.U. 2014 r., poz. 1114.

<sup>46</sup> Zob. też rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 5.6.2014 r. w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, unieważniania oraz wykorzystania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej, Dz.U. z 2014 r., poz. 778; rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 6.5.2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, Dz.U. z 2014 r., poz. 584; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21.4.2011 r. w sprawie szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do identyfikacji użytkowników, Dz.U. z 2011 r. Nr 93, poz. 545; rozporządzenie Rady Ministrów z 27.9.2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, Dz.U. z 2005 r. Nr 205, poz. 1692; Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z 19.10.2005 r. w sprawie testów akceptacyjnych oraz badania oprogramowania interfejsowego i weryfikacji tego badania, Dz.U. z 2005 r. Nr 217, poz. 1836; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14.9.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, Dz.U. z 2011 r. Nr 206, poz. 1216; rozporządzenie Rady Ministrów z 12.4.2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2012 r., poz. 526.

pisu elektronicznego, wyróżniona konstrukcja mimo iż znana, nie jest popularną jeśli chodzi o jej praktyczne zastosowanie. Wiąże się to ściśle z przeświadczeniem jednostki o konieczności ponoszenia dodatkowych nakładów finansowych, czego ona stara się unikać, nie będąc w pełni świadomą czy posiadanie tzw. e- podpisu w rzeczywistości jest przydatne i w jakim stopniu wiąże się to z usprawnieniem procesu załatwiania jej spraw urzędowych. Przeciwwagę niniejszego mają stanowić i stanowią inne rozwiązania, które prawnie ugruntowane dają możliwość elektronicznego komunikowania się z organem administracji publicznej. Chodzi w tym wypadku o kategorię profilu zaufanego e-PUAP i powiązanego z nim podpisu potwierdzonego niniejszym profilem. Pojęcie profilu zaufanego e-PUAP<sup>47</sup>, jak i również pojęcie podpisu potwierdzonego profilem zaufanym e-PUAP zostały określone w treści art. 3 pkt 14 i pkt 15 u.inf.pod.real.zad.pub. Zgodnie z treścią niniejszych uregulowań profilem zaufanym e-PUAP jest zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę będącą użytkownikiem konta e-PUAP, który to zestaw informacji został w sposób wiarygodny potwierdzony. Z kolei przez podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP należy rozumieć podpis złożony przez użytkownika konta e-PUAP, do którego zostały dołączone informacje, identyfikujące zawarte w profilu zaufanym e-PUAP<sup>48</sup>. I mimo iż sam ustawodawca nie dokonuje wyraźnego odwzorowania niniejszej materii na gruncie u.d.os., obie kategorie ściśle wiążą się z istnieniem i funkcjonowaniem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (dalej zw. platformą e-PUAP)<sup>49</sup>.

Już w samym założeniu platforma e-PUAP miała stanowić sprawne narzędzie komunikacji z podmiotami władzy publicznej. Miała pełnić funkcję głównego integratora (łącznika) w procesie informatyzacji i cyfryzacji funkcjonowania podmiotów publicznych. Chodziło o stworzenie jednolitego i zgodnego z prawem, sprawnego kanału udostępniania usług publicznych dla obywateli, przedsiębiorców i administracji<sup>50</sup>. Współcześnie platforma ma scalać, ujednolicać, standaryzować, a przede wszystkim integrować wszystkie systemy teleinformatyczne, które funkcjonują i służą realizacji zadań publicznych na terytorium RP. Usługodawcami są zaś organy administracji publicznej i inne podmioty realizujące zadania publiczne tzw. podmioty administrujące. E-PUAP udostępnia infrastrukturę technologiczną, niezbędną do bezpłatnego świadczenia określonych usług publicznych obywatelom, bez konieczności budowy i utrzymywania własnych (odrębnie działających)

---

<sup>47</sup> Szerzej o znaczeniu i funkcjonalności profilu zaufanego – zob. M. Kossakowski, *Nowa jakość profilu zaufanego*, „IT w Administracji” 2014, nr 8, s. 24-27.

<sup>48</sup> Podpis potwierdzony profilem zaufanym wywołuje skutki prawne, tzn. można go w sposób bezpieczny stosować, aby załatwić elektronicznie sprawę urzędową – zob. ibidem, s. 24.

<sup>49</sup> Zob. też A.M. Gontarz, *Nowe zasady korzystania z e-PUAP-u*, „IT w Administracji” 2014, nr 8, s. 16-18; E. Walczyk, *Rola e-PUAP-u w procesie cyfryzacji państwa*, „IT w Administracji” 2014, nr 8, s. 19-21; J. Orłowski, *Nowy interfejs e-platformy usług publicznych*, „IT w Administracji” 2014, nr 8, s. 22-23.

<sup>50</sup> Zob. J. Orłowski, *e-PUAP po liftingu*, „IT w Administracji” 2011, nr 2, s. 54.

systemów teleinformatycznych. Pośród nich swoje miejsce odnajduje również profil zaufany, umożliwiający przesyłanie pism procesowych drogą elektroniczną, ze skutkiem prawnym właściwym dla dokumentów papierowych, sygnowanych podpisem odręcznym zainteresowanego podmiotu. Dzięki niemu obywatele mogą załatwiać swoje sprawy urzędowe bez konieczności wychodzenia z domu<sup>51</sup>.

W myśl przedstawionych rozważań platforma jawi się jako sprawny mechanizm informatyzacji, prowadzący do usprawnienia kontaktów obywateli na płaszczyźnie tzw. spraw publicznych. Niemniej jednak pomimo upływu lat nie udało jej się ustrzec przed występowaniem nieprawidłowości, niedociągnięć. Nierzadko są podnoszone zarzuty, których treść uderza w samą istotę platformy, jednocześnie deprecjonując zasadność jej funkcjonowania. Wskazuje się, że pomimo upływ lat nie każda usługa jest dostępna na e-PUAP-ie. W języku potocznym wyróżniony stan określa się jako „niemożność załatwienia wszystkiego przez Internet”. Ponadto nie każdy urząd oferuje pełny pakiet „możliwości elektronicznego załatwiania tzw. formalności z organami administracji publicznej”. Nie ma bowiem obligatoryjnie wyznaczonego katalogu usług, do których udostępnienia zobowiązane byłyby wszystkie urzędy jako aparat pomocniczy organów administracji publicznej. Z kolei w okresie wzmożonego korzystania z e-PUAP platforma ulega zawieszeniu, bądź też działa powolnie, uniemożliwiając jednostce sprawne i szybkie załatwienie sprawy. Z przeciwnej jednak strony nie należy zapominać, że każda forma działania podmiotów władzy publicznej, każdy sposób realizacji zadań jest obciążony negatywnymi konsekwencjami, co jednakowoż nie przekreśla w sposób zupełny ich funkcjonalności. Niezależnie bowiem od występowania przedstawionych powyżej zarzutów, pojawiają się również opinie zawierające w swej treści oczekiwania wobec dalszego rozszerzenia funkcjonowania e-platformy, a ściślej mówiąc usług przez nią oferowanych. Tego rodzaju oczekiwania choć niejednoznacznie, niemniej jednak dają również wyraz pozytywnego nastawienia wobec istnienia e-PUAP-u. Jednym z tego rodzaju oczekiwań od wielu lat było umożliwienie „elektronicznego” ubiegania się o wydanie dowodu osobistego.

Zastosowane przez ustawodawcę zróżnicowanie w obrębie dopuszczalności wyboru formy przedkładanego wniosku, bez wątplenia ma na celu ułatwienie procesu ubiegania się o wydanie dowodu osobistego. Co ważne wspomniany aspekt (zróżnicowania) posiada zastosowanie nie tylko w odniesieniu do procesu wnioskowania o wydanie przedmiotowej dokumentacji. Ustawodawca przewiduje bowiem formę dokumentu elektronicznego również w sytuacji zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dokumentu tożsamości. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że obligatoryjność zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego jest podyktowana potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego. Zgodnie z treścią

---

<sup>51</sup> Wyjątek w tym zakresie sprowadza się do uprzedniej konieczności potwierdzenia wskazanego powyżej profilu. Dokonanie bowiem jego potwierdzenia wymaga jednorazowej – choć osobistej wizyty w tzw. punkcie potwierdzającym.

art. 47 u.d.os. posiadacz dowodu osobistego, którego dokument uległ uszkodzeniu lub też w sytuacji jego zaginięcia jest zobowiązany do niezwłocznego zgłoszenia niniejszego faktu organowi dowolnej gminy. Z kolei posiadacz dowodu osobistego przebywający poza granicami terytorium RP, może uczynić zadość wyróżnionemu powyżej zobowiązaniu w dowolnej placówce konsularnej. W świetle przedstawionej regulacji zakres „zawiadamiania” formalnie określanego mianem zgłoszenia, przewiduje dopuszczalność zastosowania zróżnicowanej formy jego dokonania. Podstawowe znaczenie posiada w tym wypadku forma ustna (ustne przekazanie informacji), która pociąga za sobą konieczność odzwierciedlenia jej treści na nośniku papierowym. Stosownie do zawartości art. 48 ust. 1 u.d.os. zgłoszenia utraty lub uszkodzenia można dokonać na prawnie określonym formularzu. Ponadto ustawodawca wskazuje na istnienie formy pisemnej (uprzednie wydrukowanie formularza, jego wypełnienie, sygnowanie i dostarczenie na papierze) oraz formy elektronicznej (wypełnienie elektronicznego formularza, opatrzenie właściwym podpisem i „elektroniczne” złożenie). W świetle ust. 2 art. 47 u.d.os. dokonanie zgłoszenia, przybierającego formę dokumentu elektronicznego, odbywa się na zasadach określonych treścią u.inf.pod.real.zad.pub, a zatem po uwierzytelnieniu właściwego formularza profilem zaufanym e-PUAP lub przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu tzw. e-podpisu.<sup>52</sup> Elektroniczna forma „zawiadomienia” o utracie lub zniszczeniu dowodu osobistego posiada zastosowanie również poza granicami RP. W tym jednak zakresie ustawodawca dokonuje uzupełnienia dopuszczalnej formy ustnej (ściśle wiążącej się z osobistym stawiennictwem) i elektronicznej, o formę pisemną doręczaną za pośrednictwem operatora usług pocztowych lub telefaksu. Niniejsza forma wymaga jednakże opatrzenia papierowego formularza własnoręcznym podpisem tzw. zawiadamiającego.

Z przedstawionym kwestiami proceduralnymi w ścisłym związku pozostaje kategoria zaświadczenia, które stanowi efekt uprzedniego zawiadomienia o utracie lub zniszczeniu dowodu osobistego. Zgodnie z treścią ust. 5 art. 47 u.d.os. posiadaczowi dowodu osobistego, który dokonał osobistego zgłoszenia w organie gminy lub placówce konsularnej RP utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego jest wydawane zaświadczenie. Z kolei posiadaczowi, który dokonał zgłoszenia w formie dokumentu elektronicznego lub dokonującemu zgłoszenia poza granicami RP za pomocą poczty lub telefaksu zaświadczenie tego rodzaju może zostać wydane na żądanie zgłaszającego (art. 47 ust. 6 u.d.os.). W obliczu niniejszego uregulowania należy zwrócić uwagę na występowanie dwojakiego trybu wydawania dokumentacji na potwierdzenie faktu zniszczenia lub utraty dokumentu. Chodzi w tym wypadku o dostrzegalną obligatoryjność podejmowania działania – działania z urzędu organu przyjmującego zgłoszenie oraz z przeciwnej strony

---

<sup>52</sup> Zgodnie z treścią art. 48 u.d.os. formularz zgłoszenia w formie elektronicznej wymaga sygnowania go podpisem potwierdzonym profilem e-PUAP, lub bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu – zob. art. 47 ust. 2 pkt 2 u.d.os.



fakultatywność zdeterminowaną uprzednim przedłożeniem żądania przez osobę zgłaszającą fakt zniszczenia lub utraty dowodu osobistego. A zatem zróżnicowanie owego aktu działania organu administracji publicznej jest ściśle skorelowane z formą dokonanego zgłoszenia. Fakt osobistego zgłoszenia implikuje działanie organu z urzędu, niezależnie od podejmowanej przez zgłaszającego inicjatywy lub też jej braku. W pozostałym zaś zakresie uzyskanie zaświadczenia wymaga przedstawienia żądania przez zainteresowanego. O ile jednak z punktu widzenia prowadzonych rozważań samo działanie organu administracji publicznej, zmierzające do wydania zaświadczenia nie ma większego znaczenia, o tyle kontrowersje może wzbudzać milczenie ustawodawcy w przedmiocie wyraźnie zdefiniowanej formy jego występowania. Biorąc pod uwagę treść uregulowań odnoszących się do wskazanej dokumentacji nie sposób odnaleźć określenia, czy też sformułowania jednoznacznie wskazującego na jego rzeczywistą formę. Może to prowadzić do błędnego wnioskowania o wyłącznej dopuszczalności istnienia formy pisemnej, co więcej występującej na tradycyjnym nośniku informacji, tj. na papierze. O ile w przypadku osobistego zgłoszenia, uzyskanie niniejszego zaświadczenia w formie pisemnej, doręczanej do rąk własnych wydaje się być najlepszym rozwiązaniem, o tyle niniejsze założenie nie może mieć zastosowania w kontekście zaświadczenia wydawanego na żądanie jednostki uprzednio „działającej elektronicznie”. Chodzi w tym wypadku o posiadacza dowodu osobistego utraconego lub zniszczonego, który dokonał zgłoszenia w formie dokumentu elektronicznego. Jeśli bowiem pierwotnie posiadacz dowodu osobistego zrealizował swoje zobowiązanie drogą elektroniczną z myślą o szybszym i sprawniejszym załatwieniu sprawy, z pewnością będzie również zainteresowany jego otrzymaniem w formie elektronicznej. Niemniej jednak ustawodawca w treści nowej u.d.os. nie tylko nie odnosi się do niniejszej kwestii w sposób odrębny i samodzielny, ale również nie dokonuje wyraźnego odesłania do uregulowań ogólnych<sup>53</sup> przewidujących dopuszczalność wydawania zaświadczenia w formie dokumentu elektronicznego<sup>54</sup>.

W dalszej kolejności prowadzonych rozważań nakierowanych na wyróżnienie elementów procesu informatyzacji w treści nowej u.d.os., należy odnieść się do konstrukcji Rejestru Dowodów Osobistych (dalej zw. również RDO). Jak wynika z przedmiotowych uregulowań jest on prowadzony w systemie teleinformatycznym, o którym stanowi art. 3 pkt 3 u.inf.pod.real.zad.pub<sup>55</sup>. Fakt jego ustanowienia

---

<sup>53</sup> Chodzi w tym wypadku o art. 217 § 4 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>54</sup> Niniejszy stan rzeczy można ocenić negatywnie z punktu widzenia przeciętnego obywatela, którego niewiedza można stać się podstawą do nadużyć ze strony pracowników urzędu.

<sup>55</sup> Chodzi w tym wypadku o zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne – zob. art. 3 pkt 3 u.inf.pod.real.zad.pub.

pozostaje w ścisłym związku z aspektem odmiejszczenia procedury związanej z wydawaniem dowodów osobistych, a zatem z możliwością ubiegania się – wnioskowania o jego wydanie w dowolnej gminie, niezależnie od miejsca zameldowania jednostki. Od 1.3.2015 r. RDO stanowi rejestr centralny prowadzony przez ministra ds. wewnętrznych w formie elektronicznej. Biorąc pod uwagę zawartość merytoryczną niniejszego rejestru, jak również sposób jego prowadzenia należy podkreślić, że bezsprzecznie stanowi on rejestr publiczny, o którym mowa w art. 3 pkt 5 u.inf.pod.real.zad.pub. W tym znaczeniu może uchodzić za sprawny instrument służący podmiotom publicznym w realizacji zadań zmierzających do zaspakajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatelskich. Co ważne, mimo iż podstawy interpretacyjne dla funkcjonowania tego rodzaju zbiorów danych określa u.inf.pod.real.zad.pub., ich nazewnictwo, cel i sposób powadzenia, określają uregulowania ściśle powiązane z realizacją zadań publicznych dla których urzeczywistnienia są one prowadzone. Konieczność prawnego oddzielenia tzw. rejestrów publicznych od innych zbiorów danych i informacji wynika ze szczególnego reżimu prawnego jakim zostały one objęte. Nadanie bowiem danemu zbiorowi statusu rejestru publicznego, wiąże się z nałożeniem na dany organ władzy publicznej (organ prowadzący) ustawowych zobowiązań w zakresie gromadzenia i udostępniania danych w nim rejestrowanych<sup>56</sup>. Co do zasady niniejsze dane podlegają udostępnieniu podmiotom realizującym zadania publiczne w sposób nieodpłatny. Z kolei innym podmiotom dopuszczalność udostępnienia jest gwarantowana, wówczas gdy przepis prawa tak stanowi (również za pomocą tzw. „drogi elektronicznej”) oraz przy uwzględnieniu konieczności pobierania stosownej opłaty.

Zgodnie z treścią art. 56 u.d.os. zakres danych podlegających gromadzeniu w Rejestrze Dowodów Osobistych został enumeratywnie określony<sup>57</sup>. W jego ramach zawierają się następujące informacje: dane i wizerunek posiadaczy dowodów osobistych, dane dotyczące wniosków o wydanie dowodów osobistych, dane dotyczące istniejących dowodów osobistych, jak również informacje dotyczące utraconych, błędnie spersonalizowanych, unieważnionych oraz dowodów występujących przed 1.1.2015 r. Sam jednak zakres merytoryczny niniejszego zbioru nie odgrywa istotnego znaczenia z punktu widzenia prowadzonych rozważań. Na szczególne zaś podkreślenie zasługuje forma jego elektronicznego prowadzenia, oraz sposób i zakres danych udostępnianych z jego treści. Uwzględniając uprzednio obowiązujące uregulowania w przedmiocie wydawania dowodów osobistych, należy podkreślić, że zmiana zakresu danych umiejscowionych w elektronicznym RDO w stosunku do danych uprzednio występującej Ogólnokrajowej Ewidencji Wydanych i Unieważnionych Dowodów Osobistych została podyktowana odmiennością

<sup>56</sup> Zob. K. Nyczaj, *Co pisze się w rejestrze*, „IT w Administracji” 2009, nr 12, s. 46.

<sup>57</sup> Zob. rozporządzenie z 20.11.2014 r. w sprawie prowadzenia Rejestru Dowodów Osobistych, Dz.U. z 2014 r., poz. 1709.

zasad funkcjonowania niniejszych zbiorów<sup>58</sup>. Wpis widniejący w treści OEWiUD pozostawał w ścisłym związku z osobą będącą posiadaczem dowodu osobistego, zaś sposób zasilania jej treści sprowadzał się do dostarczania danych z rejestrów gminnych, które posiadały charakter pierwotny, biorąc pod uwagę kolejność uzupełniania ich merytorycznej zawartości. Odmiennie natomiast przedstawiają się zasady funkcjonowania RDO w świetle nowych uregulowań u.d.os. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na korelację jego zawartości z określoną dokumentacją dostarczaną przez obywatela. Widocznym zatem staje się odejście od podmiotowego powiązania jego zawartości na rzecz ujęcia ściśle przedmiotowego. Zasadniczym bowiem elementem RDO jest sprawa dowodowa (przedmiot), na którą składają się: wniosek o wydanie dowodu osobistego, jak również sam dowód osobisty nie zaś osoba wnioskodawcy, czy też posiadaczka dokumentu tożsamości. Zawartość merytoryczna niniejszego rejestru jest efektem bezpośredniego dostarczania i umiejscawiania informacji przez organy gminy jako organy administracji publicznej zobligowane do realizacji zadań związanych z wydawaniem i „rejestrowaniem” dowodów osobistych. Co ważne przetwarzanie danych w RDO zarówno dokonywane przez gminy jak i ministra właściwego ds. wewnętrznych, odbywa się bez zawiadamiania bezpośrednich zainteresowanych, tzn. posiadaczy dowodów, wnioskodawców, jeżeli zakres niniejszych czynności będzie pozostawał w granicach realizacji zadań publicznych. Przyjęcie niniejszych rozwiązań ma na celu zapewnienie gwarancji referencyjności RDO. Ponadto nie bez znaczenia pozostaje w tym wypadku założenie zmierzające do zapewnienia integralności danych znajdujących się w jego treści. Sama zaś możliwość realizowania czynności przez pracowników urzędów gmin bezpośrednio w ramach jednego zbioru o charakterze centralnym, daje podstawy dla tzw. odmiejscowienia procedury ubiegania się o wydanie i samego procesu wydania dowodu osobistego<sup>59</sup>.

Z kolei zmiana w zakresie nazewnictwa niniejszego rejestru centralnego pozostaje w ścisłym związku z odmiennością zasad dotyczących jego prowadzenia. Istotne znaczenie posiada także kwesta związana z udostępnianiem danych znajdujących się w jego treści. Chodzi w tym wypadku o udostępnianie:

- w drodze zaświadczenia wydanego z niniejszego zbioru;
- w trybie zapewnienia bezpośredniego wglądu do danych;
- za pomocą teletransmisji danych, której rodzaj i zakres podlega prawnemu zróżnicowaniu.

Z kolei z uwagi na aspekt ściśle podmiotowy (zmierzający do wyróżnienia kręgu podmiotów na rzecz których ustawodawca przewidział dopuszczalność ujawnienia treści znajdującej się w RDO), należy odnieść się do istnienia kategorii dwojakiego rodzaju. Chodzi w tym wypadku o grupę podmiotów bezpośrednio

---

<sup>58</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy z 6.8.2010 r. o dowodach osobistych, Sejm RP VI kadencji, nr druku 2917.

<sup>59</sup> Zob. ibidem.

zainteresowanych (czyli jednostek, których dotyczą dane udostępniane i na rzecz których dokonywany ma być niniejszy proces), jak również tzw. innych podmiotów (służb publicznych, podmiotów realizujących zadania publiczne, posiadających interes prawny, posiadających interes faktyczny).

W myśl art. 63 ust. 1 oraz art. 65 ust.1 u.d.os kompetencja w przedmiocie udostępnienia danych z RDO została zastrzeżona na rzecz organów gminy oraz ministra właściwego ds. wewnętrznych. Jej zróżnicowanie opiera się na ustawowo zdefiniowanej formie i sposobie realizacji niniejszego procesu. W pierwszej bowiem kolejności należy odnieść się do konstrukcji zaświadczenia, które może zostać wydane na wniosek tzw. zainteresowanej osoby. Jak wynika z treści przedmiotowych uregulowań, niniejsza forma stanowiąca pełny opis danych znajdujących się w rejestrze, została zastrzeżona wyłącznie do kompetencji organów gmin. Co jednak ważne w treści art. 63 ust. 1 u. d. os, niemożliwym okazuje się odnalezienie jednoznacznego określenia właściwości miejscowej wójta (burmistrza, prezydenta miast) do którego będzie można wystąpić z wnioskiem o wydanie zaświadczenia z RDO. Na tym zatem etapie prowadzonych rozważań pojawia się następujące pytanie: czy w związku z uprzednio już wyróżnioną zasadą odmiejszczenia procesu związanego z ubieganiem się i wydawaniem dowodu osobistego, wnioskodawca może wystąpić o zaświadczenie do dowolnego, wybranego przez siebie organu gminy? Pytanie wydaje się być w pełni uzasadnione, biorąc pod uwagę treść art. 57 ust. 1 w świetle to którego organ gminy ma bezpośredni dostęp do danych gromadzonych w RDO. W samym zaś dążeniu do ustalenia odpowiedzi należy odnieść się do treści art. 63 ust. 1 zd. 2 w związku z art. 58 u.d.os. Jak wynika bowiem z zawartości przywołanych regulacji; „...organy gmin wydające dowody osobiste przetwarzają dane gromadzone w RDO...” (art. 58 u.d.os.). Ponadto „...organy gminy na wniosek zainteresowanej osoby wydają zaświadczenia zawierające pełny opis danych dotyczących tej osoby<sup>60</sup> przetwarzanych przez ten organ w Rejestrze Dowodów Osobistych” (art. 63 ust. 1 zd. 2 u.d.os.). Na płaszczyźnie przedstawionych uregulowań uwidacznia się istotne znaczenie zabiegu przetworzenia, przez pryzmat którego możliwym stanie się dostrzeżenie właściwości podmiotu w zakresie wydawania niniejszej dokumentacji. W języku potocznym proces przetwarzania danych jest utożsamiany z szeregiem czynności, które są wykonywane w odniesieniu, czy też które są realizowane na tzw. danych osobowych. Chodzi w tym wypadku o zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie<sup>61</sup>. W tym zatem znaczeniu organ gminy, do którego wpływa wniosek

---

<sup>60</sup> Chodzi w tym wypadku o dane dotyczące posiadacza dowodu osobistego, dane dotyczące wniosku o wydanie dowodu osobistego, dane dotyczące dowodu osobistego, dane zawarte w ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, dotyczące dowodów osobistych wydanych na podstawie wniosków złożonych od 1.1.2001 r. do 31.12.2014 r., dane o dowodach osobistych wydanych przed 1.1.2001 r. dotychczas zawarte w rejestrze PESEL.

<sup>61</sup> Zgodnie z art. 7 pkt. 2 ustawy z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1182, pod pojęciem przetwarzania danych należy rozumieć jakiegokolwiek operacje wykonywane

o wydanie dowodu osobistego staje się podmiotem przetwarzającym dane osobowe, a zatem i staje się zobligowanym w przedmiocie wydania zaświadczenia o danych znajdujących się w RDO. Przypominając jednakże o istnieniu tzw. zasady odmiejscowienia w zakresie nowych dowodów osobistych, należy zwrócić uwagę na proces zgłoszenia uszkodzenia lub utraty dowodu osobistego, którego to fakt podlega odnotowaniu w treści RDO. Zgłoszenia tego rodzaju można dokonać w dowolnej gminie. A zatem i w tym przypadku organ przyjmujący zgłoszenie (którego właściwość miejscowa nie musi pokrywać się z właściwością miejscową organu wydającego dokument tożsamości) poprzez zamieszczenie stosownych informacji w treści rejestru dokonuje zabiegu przetworzenia danych.

Jednakże z punktu widzenia prowadzonej interpretacji nie sama właściwość organu ma tutaj istotne znaczenie, ale również postać i forma przy pomocy której wnioskodawca może ubiegać się o uzyskanie zaświadczenia, jak i postać oraz forma w której może ono zostać wydane. Ustawodawca dopuszcza bowiem w obu przypadkach istnienie dokumentu elektronicznego. A zatem i w tym przypadku ustawodawca z uwagi na korzyści wynikające z elektronicznej formy dokumentu i „elektronicznej drogi” jego przedłożenia, posługuje się rozwiązaniem właściwym dla procesu informatyzacji. Jak wynika z art. 63 ust. 2 u.d.os. zaświadczenie sporządza się w zależności od żądania wnioskodawcy w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego na zasadach określonych treścią u.inf.pod.real.zad.pub. Ponadto niezależnie od samej konkretyzacji dopuszczalnych form istotne znaczenie odgrywa również kwestia samego ich wyróżnienia i zdefiniowania przez ustawodawcę. Tego rodzaju stan jest przeciwieństwem uprzednio już omówionych zaświadczeń wydawanych w związku z utratą lub zniszczeniem dowodu osobistego. Ponadto niezależnie od powyższego, ustawodawca dopuszcza możliwość bezpośredniego wglądu jednostki (wglądu on-line) do tej części rejestru, która odnosi się do jego osoby, która zawiera w treści dane jego dotyczące. Jak wynika z art. 63 ust. 3 u.d.os. dostęp opiera się na wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, po uwierzytelnieniu jednostki w sposób określony w art. 20a ust. 1 u.inf.pod.real.zad.pub.

W dalszej kolejności warto zwrócić uwagę na przewidzianą w treści nowych uregulowań u.d.os. dopuszczalność udostępniania danych z RDO tzw. innym podmiotom, tj. podmiotom do których nie odnoszą się informacje zawarte w jego treści. Co ważne na tej płaszczyźnie uwidacznia się dokonywany przez ustawodawcę zabieg kategoryzacji niniejszej grupy podmiotów. Jak wynika z treści uregulowań określonych w art. 66, art. 68 oraz art. 72 u.d.os. fakt niniejszego zróżnicowania opiera się na adresacie udostępnianych danych oraz na zastosowanym trybie jego realizacji. Dodatkowo koniecznym wydaje się odniesienie do przywołanej w treści u.d.os. zasady odpłatności, której występowanie lub też brak pozostaje

---

na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych.

w ścisłej korelacji z samym charakterem niniejszego procesu oraz z podmiotem uzyskującym dostęp do informacji zawartych w RDO. W myśl art. 65 ust. 2 i 3 u.d.os. minister właściwy ds. wewnętrznych udostępnia dane z RDO w trybie pełnej i ograniczonej transmisji danych. Z kolei organy gminy są uprawnione do udostępnienia danych w trybie jednostkowym. W trybie pełnej transmisji udostępnienie danych opiera się na decyzji ministra właściwego ds. wewnętrznych<sup>62</sup> i posiada charakter nieodpłatny. Podstawą dla dopuszczalności zapewnienia pełnej transmisji jest gwarancja posiadania i stosowania mechanizmów, które umożliwiają identyfikację i rejestrację osób uzyskujących dostęp do danych oraz rejestrujących zakres udostępnionych danych i datę udostępnienia informacji. Równorzędne znaczenie odgrywa również posiadanie i stosowanie zabezpieczeń technicznych oraz organizacyjnych, chroniących przed uzyskaniem dostępu do danych przez inne osoby i podmioty. Dodatkowym zaś argumentem przemawiającym za dopuszczalnością gwarantowanego dostępu, jak również potwierdzającym fakt jego nieodpłatności, jest realizacja zadań publicznych określonych treścią odrębnych uregulowań. Katalog niniejszych podmiotów został enumeratywnie określony w treści art. 66 ust. 3 u.d.os.<sup>63</sup>

Z kolei w świetle art. 68 ust. 1 u.d.os. ustawodawca odnosi się do procesu udostępniania danych w trybie ograniczonej transmisji. Jak wynika z przywołanej treści regulacji, sprowadza się ona do porównywania danych przekazywanych przez podmiot legitymowany z ustawowo określonymi danymi znajdującymi się w treści RDO. Udostępnienie danych przy pomocy omawianego trybu potwierdza istnienie ważnego lub nieważnego dowodu osobistego<sup>64</sup> i jest dokonywane na podstawie jednorazowej decyzji ministra właściwego ds. wewnętrznych, jeżeli uzyskanie danych jest uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo charakterystyką prowadzonej działalności. Ustawodawca ustanawiając w tym zakresie identyczne przesłanki przemawiające za realizacją omawianego trybu dostępu, rozszerza zakres podmiotów do niego uprawnionych, jednocześnie wskazując na odpłatność i bezpłatność działania „systemu”. Do korzystania bowiem z danych udostępnianych w trybie ograniczonej transmisji, obok podmiotów enumeratywnie określonych w art. 66 ust. 3 u.d.os., są również uprawnione inne

---

<sup>62</sup> Minister właściwy ds. wewnętrznych będzie mógł dokonać odmowy udostępnienia danych z RDS w trybie pełnej transmisji danych, bądź też będzie mógł dokonać cofnięcia uprzednio wyrażonej zgody. Formą adekwatną dla dokonania niniejszych czynności będzie decyzja administracyjna (zob. art. 67 u.d.os.).

<sup>63</sup> Chodzi w tym wypadku o organy prokuratury, organy Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, szef służby wywiadu wojskowego, szef służby Kontrwywiadu Wojskowego, organy służby celnej, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szef krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, wywiad skarbowy, minister właściwy ds. finansów publicznych, organy informacji finansowej.

<sup>64</sup> Chodzi w tym wypadku o następujące dane: imię (imiona), nazwisko, numer PESEL, seria i numer dowodu osobistego, data wydania dowodu osobistego, termin ważności dowodu osobistego.

podmioty mogące się wykazać interesem prawnym, a zatem zdolnością do wykazania związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy tzw. osobistym zapotrzebowaniem na dostęp do danych z RDO, a konkretną normą prawną uzasadniającą jego dokonanie. Odmiennosć jednakże przedstawionego procesu udostępnienia opiera się na pozostawaniu biernym wobec działań zmierzających do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatelskich. Podmiotom realizującym zadania publiczne, zapewnienie dostępu w trybie ograniczonej teletransmisji danych ma charakter nieodpłatny. Natomiast wobec pozostałych podmiotów zastosowanie posiada zasada odpłatności<sup>65</sup>. Ponadto w kontekście omawianego trybu (ograniczonej transmisji danych) warto także odnieść się do jeszcze jednej kwestii o charakterze podmiotowym. Należy bowiem również zauważyć, że pomimo braku jednoznacznego wskazania w treści u.d.os., ustawodawca nie wyklucza w tym zakresie również uprawnienia osób fizycznych. Chodzi w tym wypadku zarówno o grupę osób ustawowo zwolnionych z uiszczenia opłaty w związku z realizacją zadań publicznych, jak również osób zobowiązanych do zapłaty i jednocześnie zobligowanych do wylegitymowania się „działaniem na rzecz interesu publicznego”. W tym jednak zakresie dominujące znaczenie odgrywa zapewnienie dostępu w trybie jednostkowym, o którym stanowi art. 72 ust. 1 i 2 u.d.os.

Jak wynika z treści przywołanej powyżej regulacji, w trybie jednostkowym udostępniane są dane dotyczące jednego dokumentu lub dane dotyczące jednej osoby na jednorazowy wniosek złożony w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego na zasadach określonych treścią u.inf.pod.real.zad.pub. Do korzystania z danych w trybie jednostkowym są uprawnione sądy, podmioty którym w świetle nowej u.d.os. przyznano uprawnienie w zakresie pełnego dostępu (z wyjątkiem ministra właściwego ds. finansów publicznych oraz organów informacji finansowej) oraz innym podmiotom po spełnieniu warunku określonego w art. 72 ust. 2 pkt 2 u.d.os. Chodzi w tym wypadku o przesłankę wykazania się interesem prawnym, bądź interesem faktycznym. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dokonane przez ustawodawcę zróżnicowanie kategorii interesu jednostki. Co ważne daje ono wyraz adekwatnego dla gałęzi prawa administracyjnego podkreślenia znaczenia interesu prawnego, opierającego się na normach prawnych i chronionego tymi normami. W tym bowiem kontekście ustawodawca rozszerzając katalog podmiotów uprawnionych o grupę legitymującą się interesem faktycznym, ustanawia zobowiązanie w przedmiocie uzyskania zgody na ujawnienie danych od osoby, której one dotyczą. Ciężar niniejszego zobowiązania – spoczywa na podmiocie udostępniającym. Ponadto należy zauważyć, że w zakresie niniejszego trybu dostępu, zróżnicowanie odpłatności i bezpłatności jest również zdeterminowane

---

<sup>65</sup> Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia wysokość oraz sposób i terminy wnoszenia opłaty za udostępnienie danych w trybie ograniczonej teletransmisji danych, udostępnianie tych danych w trybie jednostkowym, udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz sposób dokumentowania wniesienia opłaty (zob. art. 77 ust. 1 u.d.os.).

stosowną aktywnością podmiotu „uprawnionego informacyjnie”. „Uprzywilejowanie” bowiem wyrastające z zasady bezpłatności, podobnie jak i w zakresie uprzednio przedstawionych trybów udostępnienia, jest obwarowane koniecznością podejmowania działań zawierających się w pojęciu realizacji zadań publicznych.

Na zakończenie prowadzonych rozważań warto również zwrócić uwagę na zastosowany przez ustawodawcę szeroki katalog podmiotów uprawnionych do zapoznania się z treścią wykazu unieważnionych dowodów osobistych. W myśl art. 74 u.d.os. każdy może uzyskać dostęp do tego rodzaju zbioru danych po uwierzytelnieniu w sposób określony treścią art. 20a u.inf.pod.real.zad.pub. Niniejszy rejestr podobnie jak RDO jest prowadzony w formie elektronicznej przez ministra właściwego ds. wewnętrznych.

## 6. Zakończenie

Reasumując rozważania odnoszące się do uregulowań u.d.os. należy wskazać, że poprzez wprowadzenie do jej treści rozwiązań właściwych dla procesu informatyzacji, uwidacznia się dążenie ustawodawcy do usprawnienia kontaktów obywatela z organami administracji publicznej. Ich rola w omawianym zakresie sprowadza się do realizacji zadań związanych z wydawaniem i ewidencjonowaniem dowodów osobistych. Na tej płaszczyźnie dominujące znaczenie posiada informacja, a ściślej mówiąc kwestia jej gromadzenia i przekazywania w obu kierunkach, tj. do jednostki przez podmiot publiczny oraz do organu administracji publicznej przez jednostkę. Jak wskazuje ustawodawca na płaszczyźnie uregulowań u.d.os., niniejsze czynności opierają się na wykorzystaniu nowoczesnych metod, środków oraz przy zastosowaniu specjalnie zaprojektowanych dla tego celu, nowych konstrukcji prawnych. Z tego też względu możliwym staje się wyróżnienie elementów natury proceduralnej jak i instytucjonalnej. Niniejsze rozwiązania niewątpliwie opierają się, czy też nawiązują do rozwiązań, które nie tylko są już ugruntowane w polskim porządku prawnym, ale również posiadają praktyczne zastosowanie w działaniach podmiotów władzy publicznej. Posiadanie informacji i możliwość efektywnego jej przekazywania stanowi podstawę nowoczesnej gospodarki<sup>66</sup>. A zatem tworzenie podstaw prawnych dla mechanizmów i procedur wykorzystujących nowoczesne technologie jej przetwarzania, przekazywania posiada zasadnicze znaczenie w dobie społeczeństwa informacyjnego<sup>67</sup>.

Z praktycznego punktu widzenia należy podkreślić, że realizacja treści u.d.os. ma na celu zniwelowanie barier administracyjnych i organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem urzędów. Obywatele bowiem dysponują możliwością

---

<sup>66</sup> T. Burczyński, *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2011, s. 15.

<sup>67</sup> Ibidem.



załatwienia sprawy (związanej z dowodami osobistymi) w wybranym przez siebie czasie, bez konieczności osobistego stawiennictwa. W efekcie niniejszego skróceniu ulega czas realizacji spraw w urzędach obsługujących organy administracji publicznej. Z kolei na skutek istnienia rejestru centralnego, dochodzi do wyeliminowania błędów i sprzeczności w obrębie danych odnoszących się do obywateli RP.

## **The legal aspects of computerization in the light of the regulations on “new” identity cards**

Identity cards are a basic example of documentation which every Polish citizen who reached the age of majority must possess and use. Identity cards fulfil a double function. On the one hand they are fundamental in determining identity and confirming Polish citizenship. On the other hand these are documents which authorize to cross country borders. Their meaning as official documents is not doubtful nowadays and it is obvious that it is necessary to facilitate the recent procedure for the issuance and registration of these documents. This concerns applying solutions appropriate for the computerization process. Its elements are provided for in the Act of 6<sup>th</sup> of August 2010 on identity cards. Such solutions have been outlined and discussed in the considerations included in this study.