

Gdańsk, 20.03.2026 r.

Ldz. 20/03/2026

Szanowny Pan
Dariusz Standerski
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze,

Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce (ZPF) powstał 27 października 1999 roku i obecnie zrzesza 117 przedsiębiorstw z wielu sektorów polskiego rynku finansowego, w tym bankowości, zarządzania wierzytelnościami, funduszy inwestycyjnych, pośredników finansowych, instytucji pożyczkowych, zarządzających informacją gospodarczą, odwróconej hipoteki w modelu sprzedażowym, fintech. **ZPF jest największą multisektorową organizacją podmiotów rynku finansowego w Polsce.**

W związku z procedowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (numer z wykazu: UC122, dalej: „Projekt ustawy”), chcielibyśmy przedstawić wypracowane w gronie firm członkowskich ZPF stanowisko do komentowanego aktu prawnego.

UWAGI OGÓLNE DO CAŁOŚCI PROJEKTU USTAWY

Projekt ustawy ma na celu dostosowanie polskiego porządku prawnego do zmian wprowadzonych do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (rozporządzenie eIDAS) rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej.

W pełni rozumiejąc potrzebę dostosowania krajowych regulacji do nowych europejskich ram tożsamości cyfrowej oraz dążenie do stworzenia narzędzia umożliwiającego bezpieczną i interoperacyjną identyfikację elektroniczną w relacjach z podmiotami publicznymi i prywatnymi, należy jednak wskazać, że część rozwiązań przyjętych w Projekcie ustawy nie uwzględnia w wystarczającym stopniu realiów funkcjonowania podmiotów działających w sektorach regulowanych, w szczególności instytucji finansowych oraz innych instytucji obowiązanych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej: „Ustawa”).

W naszej ocenie projektowane rozwiązania, choć co do zasady zmiierzają do ułatwienia elektronicznej identyfikacji, mogą w praktyce prowadzić do skutków odwrotnych od zamierzonych, tj. do zwiększenia złożoności procesów onboardingu klienta, dublowania obowiązków weryfikacyjnych, wzrostu kosztów wdrożeniowych po stronie przedsiębiorców oraz powstania istotnej niepewności prawnej co do zakresu danych pozyskiwanych przez podmioty działające w sektorach objętych szczególnymi obowiązkami ustawowymi.

Zasadnicze zastrzeżenia budzą w szczególności:

- 1)** niewystarczający zakres danych przewidzianych w Projekcie ustawy dla realizacji obowiązków związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz identyfikacją i weryfikacją tożsamości klienta,
- 2)** brak dostatecznych mechanizmów gwarantujących, że strona ufająca otrzyma pełny pakiet danych wymaganych przepisami prawa, a nie jedynie taki zakres danych, na którego przekazanie zdecyduje się użytkownik,
- 3)** odrębne ukształtowanie europejskiego portfela tożsamości cyfrowej względem aplikacji mObywatel, przy braku spójności systemowej pomiędzy tymi rozwiązaniami,
- 4)** brak jednoznacznego określenia relacji projektowanych rozwiązań do wymogów właściwych dla procesów wymagających silnego uwierzytelniania klienta.

Mając powyższe na uwadze, przedstawiamy szczegółowe uwagi do Projektu ustawy z prośbą o ich uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE DO PROJEKTU USTAWY

Art. 1 pkt 9 Projektu ustawy (projektowany art. 22a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej) i art. 6 pkt 2 Projektu ustawy (projektowany art. 14a ust. 2–5 ustawy o aplikacji mObywatel)

Zastrzeżenia budzi projektowany model danych identyfikujących osobę fizyczną w europejskim portfelu tożsamości cyfrowej. Należy odnotować, że katalog przewidziany w Projekcie ustawy jest szerszy niż jedynie podstawowe dane personalne, gdyż obejmuje również miejsce urodzenia, obywatelstwo, płeć, nazwisko rodowe oraz wizerunek twarzy. Nie zmienia to jednak faktu, że z perspektywy procesów prowadzonych przez instytucje obowiązane nadal nie zawiera on części danych, które w praktyce mają istotne znaczenie dla realizacji obowiązków identyfikacyjnych i weryfikacyjnych.

W szczególności Projekt ustawy nie przewiduje, aby standardowy zestaw danych portfela obejmował wprost serię i numer dokumentu tożsamości, datę ważności dokumentu czy kraj urodzenia. Dane tego rodzaju mają w praktyce istotne znaczenie operacyjne i regulacyjne, zwłaszcza w procesach onboardingu klienta, weryfikacji tożsamości w relacjach zdalnych, ocenie ryzyk AML/CFT, weryfikacji spójności danych

oraz dokumentowaniu wykonania obowiązków ustawowych przez instytucję obowiązana.

Co istotne, projektowany art. 22a przewiduje wykorzystanie numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wyłącznie pomocniczo, na potrzeby jednoznacznego dopasowania tożsamości albo w przypadku niedopasowania danych do rejestru PESEL. Nie jest to jednak rozwiązanie równoważne z udostępnieniem stronie ufającej tego rodzaju danych jako standardowego, z góry dostępnego atrybutu identyfikacyjnego, na którym mogłaby ona polegać w toku wykonywania własnych obowiązków ustawowych.

W konsekwencji, pomimo wdrożenia europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, instytucje obowiązane – w tym instytucje pożyczkowe oraz inne podmioty sektora finansowego – nadal nie będą mogły oprzeć się wyłącznie na danych przekazywanych z portfela przy zawieraniu umów, nawiązywaniu relacji z klientem czy obsłudze określonych kategorii transakcji. Oznacza to konieczność utrzymywania równoległych procedur identyfikacyjnych i pozyskiwania części danych poza portfelem, co w praktyce ogranicza zakładany efekt upraszczający.

Taki stan rzeczy może prowadzić do dublowania procesów, wzrostu kosztów operacyjnych, wydłużenia ścieżki klienta oraz zwiększenia ryzyka rozbieżności między danymi pochodzącymi z portfela a danymi pozyskiwanymi odrębnymi kanałami. W rezultacie portfel, zamiast stanowić kompletne i wystarczające narzędzie identyfikacji na potrzeby sektora regulowanego, może okazać się instrumentem jedynie częściowo pomocniczym.

W naszej ocenie Projekt ustawy powinien zostać uzupełniony w taki sposób, aby zapewniał możliwość pozyskiwania również tych danych, które są w praktyce niezbędne do realizacji obowiązków AML/KYC. Ewentualnie postulujemy o wprowadzenie możliwości uzyskiwania przez strony ufające, w ściśle określonych przypadkach i na podstawie przepisów szczególnych, dodatkowych danych niezbędnych do realizacji obowiązków ustawowych.

Art. 1 pkt 9 Projektu ustawy (projektowany art. 22a ust. 4–5 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej)

Pozytywnie należy ocenić przyjęcie w Projekcie ustawy mechanizmu selektywnego ujawniania danych. Rozwiązanie to pozostaje co do zasady spójne z zasadą minimalizacji danych. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że w przypadku części usług, zwłaszcza świadczonych przez podmioty sektora finansowego, zakres danych nie jest pozostawiony swobodnej ocenie stron, lecz wynika bezpośrednio z przepisów prawa.

W tym kontekście zastrzeżenia budzi model, w którym użytkownik portfela decyduje o zakresie danych przekazywanych stronie ufającej, podczas gdy to na stronie ufającej

spoczywa odpowiedzialność za prawidłowość identyfikacji klienta oraz kompletność danych wymaganych przepisami prawa. Takie rozwiązanie może być funkcjonalne w relacjach o niskim stopniu regulacji, lecz nie odpowiada realiom sektorów, w których strona ufająca ponosi odpowiedzialność publicznoprawną za dochowanie ustawowych obowiązków identyfikacyjnych, weryfikacyjnych i dokumentacyjnych.

W sektorze finansowym brak otrzymania pełnych danych wymaganych przepisami nie może być traktowany jako zwykły rezultat autonomicznej decyzji użytkownika, skoro to instytucja ponosi odpowiedzialność za niedochowanie wymogów ustawowych. W naszej ocenie Projekt ustawy powinien wyraźnie przewidywać możliwość zdefiniowania przez stronę ufającą określonego profilu danych, którego przekazanie jest obiektywnie niezbędne do świadczenia danej usługi lub przeprowadzenia określonej czynności, jeżeli wymóg taki wynika z przepisów prawa.

W takim przypadku użytkownik powinien mieć wybór pomiędzy udostępnieniem kompletnego pakietu danych wymaganych ustawowo a rezygnacją z danej usługi. Nie powinno natomiast dochodzić do sytuacji, w której użytkownik przesyła jedynie część danych niezbędnych prawnie, a ryzyko prawne i operacyjne tego stanu rzeczy obciąża stronę ufającą.

Wymaga również podkreślenia, że w przypadku danych przetwarzanych z uwagi na obowiązek ustawowy lub konieczność zawarcia i wykonania umowy, mechanizm selektywnego udostępniania nie powinien w praktyce prowadzić do fragmentaryzacji zakresu danych wymaganych przepisami prawa. Projekt ustawy powinien zatem w sposób bardziej jednoznaczny odróżniać sytuacje, w których dane są przekazywane fakultatywnie, od tych, w których ich przekazanie stanowi warunek dopuszczalności skorzystania z określonej usługi.

Z tych względów postulujemy uzupełnienie Projektu ustawy o rozwiązania, które pozwolą stronom ufającym – w granicach i na podstawie przepisów prawa – wymagać przekazania kompletnego pakietu danych koniecznych do realizacji obowiązków ustawowych, tak aby wykluczyć ryzyko technicznego przesyłania niepełnych zestawów danych w usługach objętych podwyższonym reżimem regulacyjnym.

Art. 6 pkt 2 i pkt 5 Projektu ustawy

Poważne wątpliwości budzi przyjęty w Projekcie ustawy model relacji pomiędzy aplikacją mObywatel a europejskim portfelem tożsamości cyfrowej. Z perspektywy użytkownika końcowego oraz podmiotów korzystających z narzędzi identyfikacji elektronicznej rozwiązanie to może prowadzić do powstania dualizmu funkcjonalnego w obszarze tożsamości cyfrowej.

Skutkiem takiego modelu może być dezorientacja użytkowników, konieczność utrzymywania dwóch odrębnych środowisk funkcjonalnych, wzrost kosztów wdrożeniowych i informacyjnych, a także wydłużony okres równoległego funkcjonowania dwóch państwowych rozwiązań o zbliżonym przeznaczeniu. Wątpliwości te są tym bardziej istotne, że europejski portfel tożsamości cyfrowej ma pełnić doniosłą rolę w procesach identyfikacji elektronicznej, a jednocześnie aplikacja mObywatel pozostaje już rozwiązaniem powszechnie funkcjonującym.

W naszej ocenie przyjęty model wymaga znacznie większej przejrzystości normatywnej. Z Projektu ustawy nie wynika w sposób dostatecznie jednoznaczny, jaki jest docelowy model współistnienia obu rozwiązań, jaki będzie zakres ich wzajemnej interoperacyjności oraz jakie funkcje będą wykonywane odpowiednio w aplikacji mObywatel i w europejskim portfelu tożsamości cyfrowej.

W przypadku projektu o tak dużym znaczeniu dla powszechnej identyfikacji elektronicznej, tego rodzaju elementy powinny zostać określone w sposób niepozostawiający istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Z punktu widzenia pewności stosowania projektowanych rozwiązań, zasadnym byłoby wprowadzenie bardziej precyzyjnego określenia relacji pomiędzy aplikacją mObywatel a europejskim portfelem tożsamości cyfrowej, w celu dokonania szerszej oceny skutków regulacji oraz praktycznych możliwości wdrożenia tego modelu.

Postulujemy zatem doprecyzowanie Projektu ustawy przez jasne określenie relacji pomiędzy aplikacją mObywatel a europejskim portfelem tożsamości cyfrowej, w tym w szczególności docelowej architektury funkcjonalnej, zasad interoperacyjności oraz zakresu funkcji realizowanych przez każde z tych rozwiązań.

Art. 7 Projektu ustawy

Zastrzeżenia budzi także brak jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy i na jakich warunkach europejski portfel tożsamości cyfrowej będzie mógł być wykorzystywany w procesach, w których przepisy sektorowe przewidują szczególne wymogi bezpieczeństwa, w tym w obszarze usług płatniczych, dostępu do rachunków oraz innych czynności wymagających silnego uwierzytelniania klienta.

Projektowany art. 7 przewiduje, że do czasu uzyskania certyfikacji portfel będzie mógł być wykorzystywany do uwierzytelniania użytkowników systemów teleinformatycznych wymagających użycia środka identyfikacji elektronicznej zapewniającego średni poziom bezpieczeństwa. Przepis ten nie wyjaśnia jednak, jakie skutki prawne nastąpią po uzyskaniu certyfikacji oraz czy certyfikacja ta będzie wystarczająca z punktu widzenia wymogów sektorowych przewidzianych dla procesów o wyższym poziomie ryzyka.

W konsekwencji po stronie instytucji finansowych powstaje istotna niepewność co do tego, czy wdrożenie integracji z europejskim portfelem tożsamości cyfrowej będzie mogło zastąpić lub uzupełnić dotychczasowe rozwiązania wykorzystywane dla potrzeb silnego uwierzytelniania klienta, czy też portfel pozostanie narzędziem użytecznym jedynie w części procesów identyfikacyjnych, bez wpływu na wymogi autoryzacyjne właściwe dla sektora płatniczego.

Podkreślenia wymaga, że sam fakt uznania portfela za środek identyfikacji elektronicznej nie przesądza jeszcze automatycznie o spełnieniu wszystkich sektorowych wymogów odnoszących się do autoryzacji czynności, potwierdzania dyspozycji czy dostępu do usług objętych podwyższonym reżimem bezpieczeństwa. Brak jednoznacznego wyjaśnienia tej kwestii może skutkować zachowawczym podejściem rynku, opóźnieniem wdrożeń, a w konsekwencji ograniczeniem praktycznej użyteczności portfela w relacjach z instytucjami finansowymi.

W naszej ocenie niezbędne jest jednoznaczne doprecyzowanie, jaka jest relacja europejskiego portfela tożsamości cyfrowej do wymogów właściwych dla procesów wymagających silnego uwierzytelniania klienta, jakie warunki techniczne i organizacyjne muszą zostać spełnione, aby portfel mógł być wykorzystywany w takich procesach, oraz jaki jest zakres odpowiedzialności poszczególnych uczestników tego modelu.

PODSUMOWANIE

Mając powyższe na uwadze, postulujemy:

- 1)** uzupełnienie Projektu ustawy w zakresie modelu danych europejskiego portfela tożsamości cyfrowej albo co najmniej wyraźne zapewnienie możliwości pozyskiwania dodatkowych danych niezbędnych do realizacji obowiązków AML/KYC przez instytucje obowiązane,
- 2)** doprecyzowanie mechanizmu selektywnego udostępniania danych w taki sposób, aby w usługach objętych obowiązkami ustawowymi strona ufająca mogła wymagać przekazania kompletnego pakietu danych niezbędnych do zawarcia umowy, przeprowadzenia transakcji lub wykonania obowiązku prawnego, bez ryzyka przesyłania niepełnych zestawów danych,
- 3)** jednoznaczne określenie relacji pomiędzy aplikacją mObywatel a europejskim portfelem tożsamości cyfrowej, w tym doprecyzowanie docelowego modelu współistnienia obu rozwiązań, zasad interoperacyjności oraz zakresu realizowanych funkcji,
- 4)** doprecyzowanie relacji europejskiego portfela tożsamości cyfrowej do wymogów właściwych dla procesów wymagających silnego uwierzytelniania klienta, tak aby wyeliminować wątpliwości interpretacyjne po stronie podmiotów sektora finansowego i zapewnić większą przewidywalność wdrożeń.

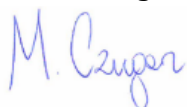
MARCIN CZUGAN

PREZES ZARZĄDU

Licząc na uwzględnienie wyżej wysłowionych postulatów, zapewniam jednocześnie o naszej dyspozycyjności dla Pana Ministra i ekspertów Ministerstwa Cyfryzacji. Także w przypadku potrzeby jakichkolwiek dodatkowych wyjaśnień lub uzupełnień w przedmiotowej sprawie pozostaję do dyspozycji.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Czugan



Prezes Zarządu