



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

z up. Sekretarz Stanu
Magdalena Roguska

DP-WL.0232.467.2025.AGP
Warszawa/elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Dariusz Standerski
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo z dnia 18 lutego 2026 r., nr DP.MC.WLA.0211.35.2025, przy którym przekazano **projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (UC122)**, uprzejmie informuję, że do ww. projektu zgłaszam następujące uwagi.

I. Uwaga ogólna

Zasadniczą wątpliwość budzi brak umiejscowienia roli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, kształtującego politykę bezpieczeństwa dokumentów publicznych oraz zapewniającego funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych, w odniesieniu do projektowanych kwestii obejmujących dokumenty/atrybuty w formie elektronicznej.

Zaznaczenia wymaga w tym miejscu, że system bezpieczeństwa dokumentów publicznych obejmuje między innymi projektowanie, wytwarzanie, przechowywanie oraz weryfikację autentyczności dokumentów publicznych, a także współpracę z międzynarodowymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się bezpieczeństwem dokumentów publicznych.

Procedowanie przywołanych kwestii powinno odbywać się przy uwzględnieniu istotnej roli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rozwiązanie polegające na wyłączeniu dokumentów w formie elektronicznej do odrębnego reżimu organizacyjno-prawnego, w istocie może prowadzić do utworzenia dwóch równoległych i niezależnych systemów bezpieczeństwa dokumentów emitowanych w postaci fizycznej i elektronicznej, co z kolei rodzi ryzyko negatywnego wpływu zarówno na jednolitość polityki bezpieczeństwa dokumentów publicznych jak i szczelność systemu bezpieczeństwa dokumentów służących do identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdzających stan prawny lub prawa osób posługujących się takimi dokumentami.

II. Uwagi szczegółowe

1) W zakresie art. 1 – zmiany w ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej:

a) Art. 1 pkt 5 lit. c – dot. art. 21a ust. 6a pkt 3 zmienianej ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

Zgodnie z projektowanym przepisem minister właściwy do spraw informatyzacji przetwarza dane osobowe osób, którym wydano środki identyfikacji elektronicznej, obejmujące imiona rodziców osób oraz numer dokumentu potwierdzającego tożsamość osób, o których mowa w pkt 1 i 2.

Rozważenia wymaga doprecyzowanie danych dotyczących dokumentu potwierdzającego tożsamość przez wskazanie rodzaju, serii i numeru tego dokumentu.

Analogiczną uwagę należy odnieść do art. 22a ust. 3 pkt 3 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

b) Art. 1 pkt 9 – dot. art. 22a ust. 2 pkt 1 projektowanej zmiany ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

Pod rozwagę poddaję przerehabilitowanie projektowanego pkt 1, aby określenie „która polega na identyfikacji elektronicznej, europejskim portfelu tożsamości cyfrowej lub innym środku identyfikacji elektronicznej” odnosiło się do usługi online, a nie do osoby fizycznej lub prawnej. Z tego względu proponuję następujące brzmienie przepisu:

„1) dopasowywanie tożsamości do danych gromadzonych w rejestrze PESEL, gdy osoba fizyczna po raz pierwszy wystąpi z wnioskiem o udzielenie dostępu do świadczonej przez stronę ufającą, będącą osobą fizyczną lub prawną, zwaną dalej „stroną ufającą”, usługi online, która polega na identyfikacji elektronicznej, europejskim portfelu tożsamości cyfrowej lub innym środku identyfikacji elektronicznej, lub na usłudze zaufania, a ta strona ufająca wymaga podania numeru PESEL w celu ustalenia, czy osoba fizyczna posiada już nadany numer PESEL;”.

c) Art. 1 pkt 9 – dot. art. 22f ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej

Wątpliwości budzi rozwiązanie zaproponowane w projektowanym brzmieniu dodawanego do ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej art. 22f, zgodnie z którym wyłącznie minister właściwy do spraw informatyzacji będzie mógł wydawać, w imieniu podmiotów odpowiedzialnych za źródła autentyczne, elektroniczne poświadczenia atrybutów, o których mowa w art. 45f 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 (zwanego dalej „rozporządzeniem 910/2014”).

Wydaje się, że podmiot publiczny będący emitentem dokumentów publicznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1669 i 1863 oraz z 2025 r. poz. 1881) powinien mieć możliwość, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych (z wyłączeniem sytuacji, w której emitentem dokumentu publicznego jest minister właściwy do spraw wewnętrznych), wydawania elektronicznych poświadczeń atrybutów, o których mowa w art. 45f rozporządzenia 910/2014, w oparciu o dane zawarte w dokumencie

publicznym lub powierzania wydawania tych poświadczeń innym podmiotom zapewniającym systemy teleinformatyczne niezbędne w procesie wytwarzania dokumentów publicznych lub dokonywania personalizacji blankietów dokumentów publicznych.

Odpowiedniego dostosowania wymagałyby, w przypadku wprowadzenia zmian we wskazanym kierunku w projekcie ustawy, uzasadnienie oraz ocena skutków regulacji, w której należy uwzględnić koszty dotyczące wykonywania przez Centrum Personalizacji Dokumentów poświadczania atrybutów przy personalizacji dokumentów na potrzeby dokumentów cyfrowych w wysokości 15 mln + 200 tys. miesięcznie.

d) Art. 1 pkt 9 - dot. art. 22g ust. 3 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

Projektowany przepis stanowi, że elektroniczne poświadczenie atrybutów, o którym mowa w ust. 1, wywołuje taki sam skutek prawny jak dokument wydany na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego potwierdzający dany stan prawny lub uprawnienia osób posługujących się nim, w tym dokument publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o *dokumentach publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1669 i 1863 oraz z 2025 r. poz. 1881), zaświadczenie w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* lub dokument mobilny w rozumieniu ustawy dnia 26 maja 2023 r. o *aplikacji mObywatel*.

Należy wskazać, że art. 45b ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 stanowi, że elektronicznemu poświadczeniu atrybutów nie można odmówić skutku prawnego ani dopuszczalności jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, że ma postać elektroniczną lub że nie spełnia wymogów dotyczących kwalifikowanych elektronicznych poświadczeń atrybutów.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że nie jest jasne, dlaczego projektodawca odnosi się do dokumentu wydanego na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego potwierdzającego dany stan prawny lub uprawnienia osób posługujących się nim, w tym dokumentu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1669 i 1863 oraz z 2025 r. poz. 1881), zaświadczenia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* lub dokumentu mobilnego w rozumieniu ustawy dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel.

Powyższa regulacja rodzi wątpliwości w kontekście posługiwania się elektronicznym poświadczeniem atrybutów. Powyższy projektowany przepis może być rozumiany w taki sposób, że elektroniczne poświadczenie atrybutów jest cyfrowym odpowiednikiem dokumentu publicznego, o ile jest to dokument potwierdzający stan prawny lub uprawnienia osób posługujących się nim. W związku z tym w pierwszej kolejności nie jest jasnym, czy zestaw atrybutów, które będą poświadczane w celu stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa również wywoła taki skutek jak wyżej opisany, uwzględniając, że ustawa o *dokumentach publicznych* odnosi się również do dowodu osobistego.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze szerokie spektrum dokumentów regulowanych przez ustawę o *dokumentach publicznych*, wskazane odesłanie wymaga ponownej analizy.

2) W zakresie art. 5 – zmiany w ustawie o doręczeniach elektronicznych:

W związku z równoczesnym przesłaniem do konsultacji dwóch projektów ustaw zmieniających ustawę o doręczeniach elektronicznych, tj. projektu ustawy o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych oraz niektórych innych ustaw (UD236) – w wersji skierowanej do ponownych uzgodnień oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw, w których zakres zmian jest zbieżny tylko w części, wyjaśnienia wymaga, w którym projekcie i w jakim zakresie znajdują się ostatecznie zmiany przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych.

3) W zakresie art. 6 - zmiany w ustawie o aplikacji mObywatel.

a) Art. 6 pkt 2 dot. art. 14a ust. 2 pkt 8 ustawy o aplikacji mObywatel.

Zgodnie z art. 14a ust. 2 pkt 8 europejski portfel tożsamości cyfrowej, o którym mowa w art. 5a ust. 2 lit. a rozporządzenia 910/2014, zawiera zestaw danych identyfikujących osobę fizyczną, obejmujący między innymi nazwisko rodowe, jeżeli występuje w rejestrze PESEL. Mając na uwadze, że w ust. 5 wskazano, że dane zawarte w europejskim portfelu tożsamości cyfrowej, o których mowa w ust. 2 pkt 1-8 pochodzą z rejestru PESEL, nadmiarowe wydaje się sformułowanie w części „jeżeli występuje w rejestrze PESEL”. Oczywistym bowiem jest, że w przypadku braku takich danych, nie zostaną one zamieszczone w europejskim portfelu tożsamości cyfrowej. Podobna sytuacja może wystąpić w przypadku danych dot. miejsca urodzenia.

b) Art. 6 pkt 2 dot. art. 14a ust. 2 pkt 9 w związku z ust. 5 pkt 2 ustawy o aplikacji mObywatel.

Zgodnie z projektowanym przepisem zamieszczane w europejskim portfelu tożsamości dane dotyczące wizerunku twarzy użytkownika portfela pobierane są automatycznie z Rejestru Dowodów Osobistych lub jeżeli nie jest to możliwe z dokumentu potwierdzającego tożsamość spełniającego zalecenia Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, zwanej dalej „ICAO”, określone w dokumencie - Doc 9303 Machine Readable Travel Documents część 10, 11 i 12. Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy o dowodach osobistych w Rejestrze Dowodów Osobistych gromadzi się fotografię, o której mowa w art. 29. W związku z powyższym zasadne jest doprecyzowanie projektowanego przepisu i określenie, że europejski portfel tożsamości cyfrowej zawiera fotografię użytkownika portfela. Należy przy tym zauważyć, że podobne sformułowanie występuje na gruncie ustawy o aplikacji mObywatel w art. 7 ust. 1 pkt 2, zgodnie z którym dokument mObywatel zawiera fotografię użytkownika aplikacji mObywatel pobraną z Rejestru Dowodów Osobistych.

Jednocześnie powyżej zaproponowaną korektę należy rozszerzyć na inne projektowane przepisy.

c) Art. 6 pkt 2 dot. art. 14b ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy o aplikacji mObywatel.

Zgodnie z propozycją użytkownikiem europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, o którym mowa w art. 5a ust. 2 lit. a rozporządzenia 910/2014, może zostać osoba fizyczna, która została uwierzytelniona za pomocą profilu zaufanego, z dodatkową weryfikacją

tożsamości spełniająca wymagania określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 5a ust. 24 rozporządzenia 910/2014.

Powyższa regulacja umożliwia uwierzytelnienie za pomocą środka identyfikacji elektronicznej, na średnim poziomie bezpieczeństwa, przewidując jednocześnie, że będzie to połączone z dodatkową weryfikacją tożsamości. Skuteczność tego rozwiązania zależy od jakości przyszłych przepisów wykonawczych. Kluczowe jest, aby dodatkowa weryfikacja tożsamości realnie mitygowała ryzyka wynikające ze specyfiki środka o średnim poziomie bezpieczeństwa. Wskazane jest, aby katalog metod dodatkowej weryfikacji uwzględniał najnowsze standardy techniczne, zapewniając spójność metadanych identyfikujących osobę.

d) Art. 6 pkt 2 dot. art. 14c ust. 2 pkt 2 ustawy o aplikacji mObywatel.

Projektowany przepis wymaga poprawienia pod względem redakcyjnym. Zgodnie z aktualnym brzmieniem wniosek zawiera: imię (imiona), nazwisko i numer PESEL osoby fizycznej uprawnionej do zostania użytkownikiem europejskiego portfela tożsamości cyfrowej.

4) W zakresie uzasadnienia str. 23-24

W uzasadnieniu wskazano na zasadność włączenia do krajowego zestawu danych identyfikujących osobę numeru PESEL jako numeru jednoznacznie identyfikującego osobę fizyczną. Poruszono przy tym problem związany z negatywnymi skutkami polegania, w celu jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, na zmiennych elementach, takich jak adres zamieszkania, adres email, czy nr telefonu komórkowego, które może spowodować uniemożliwienie ciągłego korzystania przez daną osobę z usług online po zmianie tych danych, a w szczególności uniemożliwienie dostępu do konta w systemie teleinformatycznym, w którym takie usługi są udostępniane. W ocenie projektodawcy rezygnacja z numeru PESEL, jako unikalnego identyfikatora osoby fizycznej, i poleganie w tym zakresie na elementach zmiennych, takich jak opisane powyżej, wiązałoby się nie tylko z istotnymi problemami użytkowników w dostępie do ich danych zgromadzonych w rejestrach publicznych i systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych, ale prowadziłoby również do konieczności kosztownej przebudowy większości usług publicznych, poprzedzonej zmianami przepisów prawa regulujących funkcjonowanie tych usług.

Niespójne z powyższymi wyjaśnieniami jest zawarte w uzasadnieniu sformułowanie w brzmieniu „Innym dobrze ilustrującym przykładem konsekwencji polegania na zmiennych danych są problemy z dostępem do usług online, jakie mają osoby fizyczne po zmianie numeru PESEL”. Wskazać przy tym należy, że zgodnie z art. 19 ustawy o ewidencji ludności zmiana numeru PESEL możliwa jest wyłącznie w trzech przypadkach:

- 1) sprostowania daty urodzenia;
- 2) zmiany płci;
- 3) nadania numeru PESEL na skutek omyłki organu administracji publicznej mającej wpływ na numer PESEL lub wprowadzenia w błąd organu administracji publicznej co do tożsamości osoby.

Numer PESEL jest zatem, co do zasady, przypisany osobie fizycznej przez całe jej życie i tylko w wyjątkowych sytuacjach określonych przepisami prawa może ulec zmianie.

5) W zakresie OSR:

Pod rozwagę poddaję uwzględnienie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w części 4 Oceny Skutków Regulacji - „Podmioty, na które oddziałuje projekt”, jako podmiotu odpowiedzialnego za źródło autentyczne, w rozumieniu art. 3 pkt 47 rozporządzenia 910/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, a co za tym idzie jako podmiotu:

- zapewniającego kwalifikowanym dostawcom usług zaufania, którzy dostarczają kwalifikowane elektroniczne poświadczenia atrybutów, możliwość weryfikacji atrybutów w źródle, za które jest odpowiedzialny, drogą elektroniczną, na żądanie użytkownika,
- składającego do ministra właściwego do spraw informatyzacji wnioski zawierające informacje, o których mowa w art. 7 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2025/1569 z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie ustanowienia zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do kwalifikowanych elektronicznych poświadczeń atrybutów oraz elektronicznych poświadczeń atrybutów wydanych przez podmiot sektora publicznego odpowiedzialny za źródło autentyczne lub w jego imieniu w zakresie udostępniania informacji o tytułach pobytowych oraz dokumentach tożsamości wydawanych przez organy RP cudzoziemcom (poświadczenia zezwoleń pobytowych).

Należy zauważyć, że Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, zgodnie z art. 449 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2025 r. poz. 1079, z późn. zm.), tworzy oraz prowadzi w systemie teleinformatycznym krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców będący zbiorem autentycznym i referencyjnym w powyższym zakresie.

Z wyrazami szacunku,

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

z up. Magdalena Roguska

Sekretarz Stanu

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/