Warszawa, dnia 10 lutego 2012 roku

Analiza stanu przygotowań dotyczących wprowadzenia nowych dowodów osobistych

Materiał przygotowany przez Zespół w składzie:

Małgorzata Piotrak
Dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich MSW

.....
/podpis/

Witold Jarzynka
Zastępca Dyrektora Departamentu
Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki MSW

.....
/podpis/

Przemysław Więcław
Dyrektor Centrum Personalizacji Dokumentów MSW

.....
/podpis/

S p i s t r e ś c i

I. Nowe rozwiązania wynikające z ustawy o dowodach osobistych 2
1. Nowy wzór i funkcje dokumentu 2
2. Nowe zasady wydawania i unieważnienia skutkujące wycofywaniem z obrotu prawnego dowodów osobistych 3
3. Nowe zasady technicznej realizacji 3

II. Nowy dowód osobisty 5
1. Funkcjonalności warstwy elektronicznej – kontekst zasadności wdrożenia 5
a)podpis osobisty *5*
b) karta ubezpieczenia zdrowotnego *11*
2. Elementy warunkujące dostawę blankietów i terminowe wprowadzenie elektronicznych dowodów osobistych 13

III. Skutki wprowadzenia nowego dowodu osobistego dla budżetu państwa obejmujące koszty wydawania dokumentów oraz nakłady inwestycyjne 17
1. Koszty produkcji 17
2. Koszty eksploatacji systemu 20
3. Koszty inwestycyjne 21

IV. Stan przygotowania MSW i gmin do wydawania nowych dowodów osobistych 23
1. Stan przygotowania MSW 23
a) Centrum Personalizacji Dokumentów *23*
b) Departamentu Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki *23*
2. Stan przygotowania organów gmin 24

V. Analiza rozwiązań w zakresie funkcjonalności dowodów osobistych oraz stosowanych praktyk dotyczących dostawy niespersonalizowanych blankietów dowodów osobistych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej 24

VI. Wnioski / rekomendacje 26

I. Nowe rozwiązania wynikające z ustawy o dowodach osobistych

Wdrożenie nowego elektronicznego dowodu osobistego jako elementu projektu „*pl.ID – Polska ID karta”* zakładał Plan Informatyzacji Państwa (PIP) na lata 2007 – 2010. Realizacja projektu miała nastąpić w okresie 2008-2013. Definiując projekt PIP wskazuje, że głównym jego elementem jest wdrożenie wielofunkcyjnego elektronicznego dokumentu tożsamości z uwierzytelnieniem, zgodnie z unijnymi koncepcjami narodowego dokumentu identyfikacyjnego (eID) w systemach IT jednostek sektora publicznego (administracja publiczna, pomoc społeczna, ochrona zdrowia itp.), który umożliwiać będzie potwierdzanie tożsamości obywateli polskich. Powyższe cele znalazły odzwierciedlenie w opracowanym w 2009 r. Studium wykonalności dla projektu „*pl.ID-polska ID karta*”.

Wykonanie założeń przyjętych w powyższych dokumentach stanowi *ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. Nr 167, poz. 1131 z późn.zm.)*, która wprowadza:

1. Nowy wzór i funkcje dokumentu

Dowód osobisty będzie różnił się od dotychczasowego zakresem danych; nie będzie zawierał m.in. adresu zameldowania, koloru oczu, wzrostu, pojawi się natomiast informacja o posiadaniu obywatelstwa polskiego. Poza warstwą graficzną dowód będzie zawierał część elektroniczną, w której będą:

- dane zamieszczone w warstwie graficznej dowodu osobistego zapisane w formie elektronicznej wraz z danymi je uwierzytelniającymi;
- dane służące do składania informacji uwierzytelniającej weryfikowanej za pomocą certyfikatu dowodu osobistego;
- przestrzeń umożliwiająca zamieszczenie certyfikatu podpisu osobistego wraz z danymi służącymi do składania podpisu osobistego;
- przestrzeń umożliwiająca zamieszczenie certyfikatu kwalifikowanego wraz z danymi służącymi do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego na podstawie ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym;
- przestrzeń na zamieszczenie danych lub aplikacji służących do wykorzystania dowodu osobistego jako karty ubezpieczenia zdrowotnego. Ponadto warstwa elektroniczna dowodu osobistego będzie mogła zawierać inne dane i aplikacje, jeżeli przewidzą to przepisy odrębnych ustaw.

Istotą elektronicznej części dowodu osobistego będzie umożliwienie - w zależności od potrzeb – uwierzytelnienia posiadacza oraz potwierdzenia autentyczności dokumentu w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych. Jednocześnie warstwa zawierać będzie szereg funkcjonalności elektronicznych umożliwiających m.in. składanie podpisu osobistego (równoważnego w kontaktach z podmiotami publicznymi z podpisem własnoręcznym), zamieszczenie certyfikatu podpisu kwalifikowanego bądź też wykorzystanie dowodu osobistego jako elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego. Zamieszczenie w warstwie elektronicznej podpisu

osobistego oraz podpisu kwalifikowanego będzie fakultatywne. Funkcjonalności części elektronicznej nie stanowią katalogu zamkniętego, co oznacza, że w przyszłości w miarę potrzeb dowód osobisty będzie mógł wypełniać inne funkcje przewidziane przepisami rangi ustawowej.

2. Nowe zasady wydawania i unieważnienia skutkujące wycofywaniem z obrotu prawnego dowodów osobistych

- składanie wniosku o wydanie dowodu osobistego będzie możliwe:
  → w dowolnej gminie na terenie kraju, niezależnie od miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o wydanie dokumentu,
  → drogą elektroniczną,
- wycofania dowodu osobistego z obrotu prawnego będzie dokonywał:
  → wystawca dowodu osobistego,
  → każdy organ gminy, któremu zgłoszono utratę, uszkodzenie lub do którego przekazano znaleziony dowód osobisty;

3. Nowe zasady technicznej realizacji

- centralny Rejestr Dowodów Osobistych (RDO)
  - jeden rejestr dowodów osobistych prowadzony na szczeblu centralnym; obecnie poza rejestrem centralnym (zwanym Ogólnokrajową Ewidencją Wydanych i Unieważnionych Dowodów Osobistych), każda z gmin prowadzi również zbiór lokalny,
  - bezpośredni dostęp on-line organów gmin do RDO; obecnie gminy przekazują dane do centralnego rejestru za pośrednictwem bazy produkcyjnej CPD przy wykorzystaniu kanału transmisji GPRS, nie otrzymując z rejestru centralnego zwrotnych informacji o wprowadzeniu daty odbioru dowodu osobistego lub wycofaniu dokumentu z obrotu prawnego,
  - zlecenie druku dowodu osobistego i wycofania dokumentu z obrotu prawnego będzie odbywało się za pośrednictwem RDO, a nie jak dziś za pośrednictwem bazy produkcyjnej CPD,
- bezpośredni obieg informacji pomiędzy Rejestrem Dowodów Osobistych a rejestrem PESEL
  - obecnie dane o wydanych i unieważnionych dowodach osobistych przekazywane są do zbioru PESEL przez gminne komórki ewidencji ludności za pośrednictwem wojewódzkich ośrodków informatyki, a od 1 stycznia 2013 r., na podstawie nowej ustawy o ewidencji ludności, informacje o dowodach osobistych będą przekazywane do rejestru PESEL za pośrednictwem centralnego rejestru gromadzącego dane o dowodach osobistych lub wprowadzane bezpośrednio przez wystawcę dokumentu,

- elektroniczny wykaz unieważnionych dowodów osobistych

- wykaz zawierający serie i numery unieważnionych dowodów osobistych oraz błędnie spersonalizowanych lub utraconych blankietów dowodów osobistych ma być dostępny dla każdego, po uwierzytelnieniu w systemie oraz wskazaniu serii i numeru sprawdzanego dowodu osobistego. Wykaz będzie publikowany na stronie internetowej MSW, a dostęp do niego będzie nieodpłatny.

Wskazane wyżej nowe rozwiązania miały zapewnić:

- Poprawę bezpieczeństwa obrotu prawnego przez:
  - stworzenie warunków prawnych umożliwiających obywatelom polskim korzystanie z wielofunkcyjnego elektronicznego dokumentu tożsamości dającego gwarancję bezpiecznej identyfikacji osób,
  - możliwość wykorzystania dowodu osobistego do uwierzytelnienia posiadacza w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych, oraz do potwierdzania autentyczności samego dokumentu tożsamości przy dostępie do tych systemów i rejestrów,
  - podniesienie poziomu ochrony dokumentu przed fałszowaniem przez wprowadzenie warstwy elektronicznej,
  - zapewnienie referencyjności danych dowodowych w rejestrach państwowych możliwej dzięki bezpośredniej łączności pomiędzy RDO a rejestrem PESEL oraz likwidacji gminnych rejestrów dowodów osobistych,
  - umożliwienie każdemu obywatelowi, w każdym czasie i miejscu, sprawdzenie w internetowym wykazie unieważnionych dowodów osobistych, czy dowód osobisty nie został wycofany z obrotu prawnego,
  - niezwłoczne wycofanie z obrotu prawnego dowodu osobistego możliwe dzięki szerokiemu katalogowi organów gmin upoważnionych do dokonania tej czynności.
- Znaczne ułatwienie i skrócenie czasu załatwiania spraw (odmiejscowienie procesu wydawania dowodów osobistych, skrócenie czasu oczekiwania na dowód osobisty).
- Zwolnienie obywateli z obowiązku przedkładania dodatkowych dokumentów, takich jak odpisy z aktów stanu cywilnego, możliwe dzięki bezpośredniej komunikacji RDO z rejestrem PESEL.
- Uwolnienie obywateli od uciążliwego obowiązku każdorazowej wymiany dokumentu w przypadku zmiany miejsca stałego pobytu (brak adresu w dowodzie osobistym).

II. Nowy dowód osobisty

1. Funkcjonalności warstwy elektronicznej – kontekst zasadności wdrożenia

a) podpis osobisty

Cechą charakterystyczną polskiego systemu prawnego regulującego elektroniczny obrót prawny jest brak jednego podmiotu odpowiedzialnego za koordynację procesu informatyzacji administracji publicznej (w tym świadczenie e-usług dla obywateli), który posiada niezbędne kompetencje w stosunku do innych podmiotów publicznych zajmujących się informatyzacją (kierownictwa, kontroli czy nadzoru). Obecnie można wyróżnić co najmniej 6 organów, które w sposób pośredni lub bezpośredni realizują zadania związane z zasadami uwierzytelniania obywateli w systemach teleinformatycznych administracji. Są to:

- Minister Administracji i Cyfryzacji – e-PUAP;
- Minister Gospodarki – podpisy elektroniczne;
- Minister Sprawiedliwości – projekty e-sąd, w tym e-postępowanie upominawcze i nakazowe,
- Minister Spraw Wewnętrznych – podpis osobisty;
- Minister Finansów – składanie deklaracji podatkowych;
- Generalny Inspektor Transportu Drogowego – elektroniczny system poboru opłat drogowych (e-myto).

Każdy z powyższych projektów opiera się na odrębnych aktach prawnych zawierających niejednolitą siatkę pojęciową oraz zasady uwierzytelniania obywatela w systemach teleinformatycznych. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania mają swoje źródło w krajowych przepisach prawnych (podpis osobisty, profil zaufany e-PUAP, e-sąd) lub też w przepisach unijnych (podpisy elektroniczne). Rozproszenie rozwiązań prawnych uniemożliwia prowadzenie jednolitej polityki w zakresie obrotu elektronicznego oraz powoduje, że każdy resort administracji rządowej przyjmuje odrębne narzędzia uwierzytelniania obywateli w systemach teleinformatycznych administracji publicznej, które niejednokrotnie mają podobny zakres funkcjonalny (podpis osobisty, podpis kwalifikowany, podpis profilu zaufanego e-PUAP, bezpieczne podpisy elektroniczne). Konsekwencją tego stanu jest fakt, że rozpoczęcie prac nad ujednoliceniem instrumentów wymagałoby powołania podmiotu (organu) mającego międzyresortowe kompetencje, który zakresem obejmowałby kwestie prawa cywilnego i administracyjnego, zagadnienia obrotu gospodarczego, bezpieczeństwa metod uwierzytelniania itp. W obecnym stanie prawnym funkcji wspomnianego podmiotu nie może pełnić Rada ds. Informatyzacji, która jest organem doradczym wyłącznie Ministra Administracji i Cyfryzacji, Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, który nie jest właściwy do podejmowania prac legislacyjnych, czy też Minister Administracji i Cyfryzacji, którego kompetencje nie obejmują wszystkich instrumentów uwierzytelniania. W tym aspekcie

nie jest wystarczające funkcjonowanie działu administracji rządowej „informatyzacja”, ze względu na rozproszenie problematyki informatyzacji w ustawach szczególnych, a co za tym idzie kompetencji z tym związanych.

Podpis osobisty jest jedną z elektronicznych funkcjonalności dowodu osobistego przewidzianych w *ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych* (Dz. U. Nr 167, poz. 1131, z późn. zm.). Zdefiniowany został jako dane w postaci elektronicznej złożone za pomocą danych służących do składania podpisu osobistego zawartych w ważnym dowodzie osobistym (dalej podpis osobisty), które:

a) wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, pozwalają na identyfikację posiadacza dowodu osobistego,

b) są przyporządkowane wyłącznie do posiadacza dowodu osobistego,

c) są powiązane z danymi, do których się odnoszą, w taki sposób, że każda późniejsza zmiana tych danych jest wykrywalna.

Pomimo że jest to odrębna regulacja prawna wobec przepisów o podpisie elektronicznym, opartych na unijnej Dyrektywie 99/93/WE, to jednak ma zbliżony charakter prawny do bezpiecznego podpisu elektronicznego, który wywołuje dla podmiotu publicznego skutek prawny równoznaczny ze złożeniem własnoręcznego podpisu. Dla podmiotu innego niż publiczny przedmiotowy skutek prawny jest wywoływany wyłącznie za zgodą wszystkich stron czynności prawnej. Aby podpis osobisty mógł spełniać powyższe funkcje musi być weryfikowany certyfikatem podpisu osobistego, wydanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Aktywacja certyfikatu jest opcjonalna i zależy od woli posiadacza dowodu osobistego. Zastosowanie podpisu osobistego przewidziane zostało przede wszystkim w kontaktach między obywatelem z organami administracji publicznej.

Należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym podpis osobisty może zostać wykorzystany w stosunkach prawnych mających podstawę w kodeksie postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej oraz ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W stosunkach regulowanych w innych ustawach (np. dotyczących projektów e-sąd) podpis osobisty nie został przewidziany jako metoda uwierzytelniania.

Oceny zasadności wdrożenia podpisu osobistego należy dokonywać w zestawieniu z innymi narzędziami uwierzytelniania obywateli w systemach teleinformatycznych administracji publicznej. Obecnie istnieją cztery główne narzędzia uwierzytelniania, które w mniejszym lub większym stopniu mają charakter substytucyjny wobec podpisu osobistego. Są nimi: zwykły podpis elektroniczny, bezpieczny podpis elektroniczny, bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu (dalej podpis kwalifikowany) oraz podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP.

Materia zwykłego, bezpiecznego oraz kwalifikowanego podpisu elektronicznego została uregulowana w *ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym* (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.). Przedmiotowe podpisy stanowią swoistego rodzaju kategorie, w ramach których stosowane są różnorodne rozwiązania techniczne. Dla przykładu zwykłym podpisem elektronicznym może być imię

i nazwisko zamieszczone pod wiadomością elektroniczną (tzw. podpis klawiaturowy); bezpiecznym podpisem mogą być techniki oparte na kodzie PIN, biometrii, tokenach, hasłach, loginach itp.

Zwykły podpis elektroniczny nie został zdefiniowany w przedmiotowej ustawie, niemniej jednak na podstawie ogólnej definicji podpisu elektronicznego można go zdefiniować jako instrument, który powinien spełniać podstawowy wymóg nałożony na podpis elektroniczny (identyfikacja podpisującego). W sferze prawnej nie jest on równoznaczny ze złożeniem własnoręcznego podpisu, wywołuje skutki prawne wyłącznie w zakresie tych czynności, dla których przepisy prawa nie przewidują szczegółowej formy czynności prawnej. Znajduje on zastosowanie przede wszystkim w prywatnym obrocie prawnym w sytuacjach, w których strony umowy wykazują wysoki stopień zaufania. W obrocie z administracją publiczną zwykły podpis ma ograniczone zastosowanie, tylko wówczas gdy przewidują to szczególne przepisy prawa. Przykładowo dopuszczalne jest złożenie wniosku o dostęp do informacji publicznej w drodze podpisanej wiadomości wysłanej z poczty elektronicznej (a nawet bez takiego podpisu), lub też wysłanie deklaracji podatkowej za pośrednictwem dedykowanych formularzy.

Bezpieczny podpis elektroniczny jest jednym z rodzajów podpisu elektronicznego, na który ustawodawca, poza przesłanką identyfikacji, nałożył 3 dodatkowe wymagania. Bezpieczny podpis powinien:

a) być przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis;

b) być sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego;

c) być powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

Bezpieczny podpis elektroniczny jest sposobem nie tylko identyfikacji osoby, do której należy i od której pochodzi, ale także narzędziem stwierdzenia autentyczności wytworzonych przez nią danych w postaci elektronicznej. Przykładami przedmiotowego podpisu mogą być różnorodne podpisy elektroniczne oparte na kodzie PIN, loginach, hasłach internetowych, zaufanych kontach internetowych, biometrii itp. Zastosowanie tego rodzaju podpisów nie wywołuje skutków prawnych równoznacznych z własnoręcznym podpisem, niemniej jednak znajduje najszersze zastosowanie w obrocie prywatnym (handel internetowy, elektroniczna bankowość, portale społecznościowe itp.). W sferze publicznej bezpieczny podpis wywołuje zasadniczo takie same skutki prawne jak zwykły podpis elektroniczny, a tylko w przypadkach szczególnych także inne skutki prawne określone ustawą.

Podpis kwalifikowany jest szczególnym rodzajem podpisu bezpiecznego, który weryfikowany jest z zastosowaniem certyfikatu wydanego przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne, określone w ustawie o podpisie elektronicznym. Podpis ten jest rodzajem bezpiecznego podpisu spełniającym najwyższe wymagania dotyczące uwierzytelniania oraz autentykacji podpisanych dokumentów. Jednocześnie ustawodawca na mocy art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym oraz art. 78 § 2 Kodeksu cywilnego zrównał skutek prawny oświadczenia woli opatrzonego podpisem

własnoręcznym z oświadczeniem woli opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Oznacza to, że zarówno w obrocie prywatnym jak i publicznym dopuszczalne jest zachowanie formy pisemnej poprzez zastosowanie kwalifikowanego podpisu. W zakresie funkcjonalnym jest on bardzo zbliżony do podpisu osobistego, niemniej jednak w 2011 r. (10 lat po wejściu w życie przepisów o podpisie elektronicznym) jedynie 250 tys. osób posiadało podpis kwalifikowany. Główną barierą przed rozpowszechnieniem przedmiotowego instrumentu była jego wysoka cena mieszcząca się w przedziale 352-474 zł (certyfikat dwuletni) oraz niewielki zakres zastosowania w stosunkach z administracją publiczną. Obecnie podpis kwalifikowany najczęściej używany jest w kontaktach między przedsiębiorstwami, zatrudniającymi więcej niż 5 osób, a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (obowiązek przesyłania do ZUS dokumentów podpisanych podpisem kwalifikowanym).

Inną metodą elektronizacji obrotu prawnego między obywatelem a podmiotem publicznym jest Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, uregulowana w *ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.). Jest to system teleinformatyczny umożliwiający obywatelom realizację określonych usług administracji publicznej. Celem skorzystania z platformy niezbędne jest założenie własnego konta oraz utworzenie tzw. profilu zaufanego, który określony został jako zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę będącą użytkownikiem konta na ePUAP, oraz umożliwiający składanie podpisu zaufanego. Podstawę działalności platformy stanowią usługi, zamieszczane przez właściwe podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej, urzędy centralne itp.), zgodnie z zakresem ich działalności. Przyjęta została przy tym zasada dobrowolności zamieszczania usług. Oznacza to, że nie ma prawnego obowiązku tworzenia usług przez jakikolwiek właściwy organ administracji publicznej.

Każda osoba, która utworzyła profil zaufany dysponuje tzw. podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Dane opatrzone podpisem zaufanym są równoznaczne z podpisem własnoręcznym i umożliwiają zachowanie pisemnej formy czynności prawnej. Założenie profilu zaufanego jest bezpłatne.

Wydaje się obecnie, że e-PUAP nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Na dzień 18 stycznia 2012 r. profil zaufany posiadało jedynie 29 tys. obywateli polskich, a większość zamieszczonych usług stanowią usługi marginalne dla relacji obywatela z organami administracji publicznej. Platforma nie jest ponadto w stanie zapewnić skutecznej informatyzacji obrotu prawnego między obywatelem a podmiotami publicznymi. Główną tego przyczyną jest brak obligatoryjności zamieszczania usług. W konsekwencji na e-PUAP-ie nie są zawarte najważniejsze usługi dla obywatela. Niedostosowane do funkcjonowania platformy są również ustawy szczególne w prawie administracyjnym, w wyniku czego niektóre ważne dla obywatela usługi (uzyskanie prawa jazdy, rejestracja stanu cywilnego, wydanie paszportu, rejestracja samochodu, udział w wyborach itp.) w ogóle nie mogą być wykonane w postaci elektronicznej.

Zestawiając podpis kwalifikowany, podpis osobisty oraz podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP, należy zauważyć, że jedynie dwa ostatnie instrumenty mają szansę zostać zaakceptowane przez większą część społeczeństwa, jako tanie, intuicyjnie proste w użyciu. Podpis kwalifikowany ze względu na

swoją wysoką cenę oraz towarzyszące dodatkowe koszty (czytniki, oprogramowanie, wymagania formalne przy certyfikacji) nie znalazł wielu zwolenników. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie który z pozostałych instrumentów uwierzytelniania jest korzystniejszy warto dokonać zestawienia platformy e-PUAP oraz podpisu osobistego.

Kategorie	**Podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP**	**Podpis osobisty**
Zakres usług	Sfera publiczna	Sfera publiczna + sfera prywatna (za zgodą stron)
Dostęp	Założenie konta e-PUAP, potwierdzenie profilu zaufanego w punkcie potwierdzającym tj. w urzędzie skarbowym, urzędzie wojewódzkim, ZUS lub innym podmiocie publicznym.	Dowolny urząd gminy (wydanie dowodu osobistego)
Obligatoryjność dla obywatela	Dobrowolny	Dobrowolny
Okres ważności	Profil zaufany – 3 lata Konto – nieokreślony	10 lat (termin ważności dowodu osobistego)
Koszt	Dla obywatela – bezpłatny Dla państwa – 13 mln zł rocznie (utrzymanie infrastruktury e-PUAP)	Dla obywatela – równoważny z kosztem kupna czytnika Dla państwa - suma kosztów wydawania dowodów osobistych (iloczyn liczby wydanych dowodów osobistych i kosztu jednostkowego dowodu <50-58 zł/os.>) oraz utrzymania systemu wydawania dowodów osobistych (ok. 30 mln rocznie),
Skutki prawne podpisu	Równoznaczny z własnoręcznym w stosunkach z administracją publiczną	Równoznaczny z własnoręcznym podpisem w stosunkach z podmiotem publicznym (w tym także sądami) i podmiotami prywatnymi (za zgodą stron)
Ograniczenia	Można skorzystać wyłącznie z usług zamieszczonych przez organ administracji publicznej	Konieczność kupna czytnika, zależny od posiadania dowodu osobistego
Uwierzytelnienie	Za pomocą sieci internetowej	Możliwość skorzystania z sieci internetowej lub czytników

Bezpieczeństwo	Mniej bezpieczny (zależny od siły utworzonego hasła do konta e-PUAP, możliwość przeprowadzenia skutecznego ataku słownikowego)	Bezpieczniejszy (nieautoryzowane posłużenie się podpisem możliwe wyłącznie przez kradzież dowodu i numeru PIN)
Zalety	Łatwy dostęp, bezpłatny, możliwość obsługi opłat za usługę, w przeciwieństwie do podpisu osobistego instrument już wdrożony	Szerszy zakres (sfera prywatna), dłuższy okres ważności podpisu, możliwość stosowania poza miejscem zamieszkania, bezpieczniejszy
Wady	Tylko w sferze publicznej, ograniczona ilość usług, niezbędne posiadanie dostępu do Internetu	Kosztowny dla państwa i obywateli, konieczność dokupienia czytnika oraz oprogramowania

Nie ulega wątpliwości, że z perspektywy funkcjonalnej podpis profilu zaufanego e-PUAP oraz podpis osobisty przedstawiają dla obywatela taką samą wartość. Mimo, że podpis osobisty mógłby mieć zastosowania także w obrocie prywatnym, to jednak należy zauważyć, że większość usług, z których najczęściej korzystają obywatele (aukcje internetowe, portale społecznościowe, bankowość), stosuje z powodzeniem uwierzytelnienie za pomocą różnych rodzajów bezpiecznego lub zwykłego podpisu elektronicznego (PIN, hasło internetowe, konto internetowe, karty zdrapki itp.), w związku z tym zainteresowanie nową funkcjonalnością nie musi być duże. Ponadto obywatel mając do wyboru dwa podobne narzędzia komunikacji z podmiotami publicznymi zdecydowanie bardziej będzie skłonny skorzystać z tego, które dla niego będzie tańsze. W tym przypadku platforma e-PUAP jest zdecydowanie lepszym rozwiązaniem.

Podsumowanie

- Podpis osobisty oraz podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP mają bardzo podobny zakres funkcjonalny.
- Obydwa narzędzia prawdopodobnie nie znajdą szerszego zastosowania w obrocie prywatnym, ze względu na funkcjonujące tam od wielu lat różnorodne zasady uwierzytelniania (PIN, karty dostępu, tokeny, hasła internetowe, konta zaufane itp.).
- Zastosowanie e-PUAP jest tańszym rozwiązaniem niż podpis osobisty.
- Wdrożenie funkcjonalności podpisu osobistego wiąże się z dodatkowymi kosztami dla obywateli (konieczność kupna co najmniej czytnika wraz z oprogramowaniem dla jednego gospodarstwa domowego). Obecnie trudno oszacować wysokość wskazanego obciążenia.
- Podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP oraz podpis osobisty są tylko mechanizmami uwierzytelniania, ich implementacja nie będzie oznaczała automatycznej informatyzacji obrotu

prawnego między obywatelem a organami administracji publicznej. Niezbędne jest dokonanie przeglądu usług administracji publicznej w zakresie oceny czy możliwe jest wykonanie ich w postaci elektronicznej.

- Rozproszenie zadań dotyczących informatyzacji zadań administracji publicznej (każdy resort prowadzi własne systemy uwierzytelniania) oraz brak podmiotu nadzorującego przedmiotowy proces uniemożliwiają prowadzenie jednolitej polityki w zakresie informatyzacji usług.

b) karta ubezpieczenia zdrowotnego

W trakcie prac nad kształtem rozwiązań mających się znaleźć w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych*, Rada Ministrów podjęła decyzję o zawarciu w warstwie elektronicznej dowodu osobistego danych z zakresu karty ubezpieczenia zdrowotnego. A zatem jednym z celów projektu związanego z wdrożeniem nowego wzoru dowodu tożsamości stało się połączenie w jednym dokumencie dowodu osobistego i funkcjonalność karty ubezpieczenia zdrowotnego.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.), dokumentem poświadczającym prawo ubezpieczonego do świadczeń opieki zdrowotnej oraz umożliwiającym potwierdzenie wykonania świadczeń opieki zdrowotnej jest karta ubezpieczenia zdrowotnego. Dodaje jednak w ust. 4 do art. 49, że funkcję karty ubezpieczenia zdrowotnego może pełnić również inny dokument typu elektronicznego, pod warunkiem, że zawiera imię i nazwisko, datę urodzenia oraz numer PESEL. W myśl art. 240 przedmiotowej ustawy do czasu wydania ubezpieczonemu karty ubezpieczenia zdrowotnego dowodem ubezpieczenia zdrowotnego jest każdy dokument potwierdzający uprawnienia do świadczeń opieki zdrowotnej (w szczególności dokument potwierdzający opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne). Powyżej przytoczone przepisy świadczą o tym, że krajowe rozwiązania prawne nie przewidują terminu wprowadzenia karty ubezpieczenia zdrowotnego.

W art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych* (Dz. U. Nr 167, poz. 1131, z późn. zm.) przyjęto rozwiązanie umożliwiające zamieszczenie, w warstwie elektronicznej nowego dowodu tożsamości, przestrzeni dla danych i aplikacji służących do wykorzystania dowodu osobistego jako karty ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Funkcja e-KUZ jest niezbędnym elementem uszczelniania systemu usług zdrowotnych, jednak integracja z pl.ID generuje problemy natury ekonomicznej i legislacyjnej.

Kontynuacja projektu połączenia dowodu osobistego z kartą ubezpieczenia zdrowotnego wiąże się z konsekwencjami, które powinny być wzięte pod uwagę w dalszej części prac nad przedmiotowym projektem.

Istotnymi kwestiami dotyczącymi koncepcji połączenia dowodu osobistego z kartą ubezpieczenia zdrowotnego są:

- w dotychczasowej historii urzędowych dokumentów wydawanych w Polsce nie było przypadku łączenia dwóch istotnych z punktu widzenia obywatela funkcji w jednym dokumencie. Fakt ten sprawia, że trudne do przewidzenia są skutki wprowadzenia takiego rozwiązania. Brak symulacji dla przebiegu przedmiotowego projektu powoduje niebezpieczeństwo niepowodzenia,
- wprowadzenie dwufunkcyjnego dokumentu tożsamości wiąże się z zapewnieniem odpowiedniego poziomu zabezpieczeń. W szczególności należy mieć na względzie zapewnienie odpowiedniego poziomu dostępu dla właściwych podmiotów (MZ, NFZ), spełniającego wymogi odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, co może rodzić konieczność spełnienia dodatkowych warunków technicznych,
- przy konieczności zamieszczenia dodatkowego certyfikatu uwierzytelnienia dostępu do danych medycznych powstaje pytanie dotyczące sposobu jego zamieszczania.
- zamieszczenie w warstwie elektronicznej dowodu osobistego funkcjonalności karty ubezpieczenia zdrowotnego powoduje konieczność wydania dokumentów tożsamości obywatelom, którzy obecnie nie mają obowiązku posiadania dowodu osobistego (osoby niepełnoletnie) bądź posiadają dowód osobisty wydany na czas nieokreślony (osoby powyżej 65 roku życia). Fakt ten wpłynie na aspekt finansowy projektu zwiększając znacząco wydatki budżetu Państwa w najbliższych latach.

Zgodnie z szacunkami i założeniami Narodowego Funduszu Zdrowia wydanie dowodów osobistych zawierających funkcjonalność karty ubezpieczenia zdrowotnego nie może trwać dowolnie długo i powinno nastąpić w okresie 2 – 3 lat. Realizacja tego założenia, w sytuacji połączenia dowodu osobistego z kartą ubezpieczenia zdrowotnego, wydaje się wysoce ryzykowna. Na wysokie ryzyko i ostateczne niepowodzenie przedsięwzięcia składa się wiele czynników.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że według Założeń do ustawy o dowodach osobistych, nie łączących wprost nowego dowodu osobistego z kartą ubezpieczenia zdrowotnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zakładało wymiany dowodów osobistych na nowe dokumenty. Biorąc pod uwagę możliwości techniczne i zasoby personalne potrzebne do realizacji projektu przyjęto, iż wprowadzenie elektronicznych dowodów osobistych będzie następować sukcesywnie. W dużej mierze kierowano się doświadczeniami z akcji wymiany książeczkowych dowodów osobistych w latach 2001 – 2008. Istotne znaczenie odgrywają w tym względzie możliwości organizacyjne i techniczne Centrum Personalizacji Dokumentów MSW i gmin, które w okresie największego nasilenia wymiany tj. w 2008 r. wydały przeszło 8 mln dowodów osobistych, pracując w dni ustawowo wolne i po godzinach pracy. Dodatkowo należy w tym miejscu wspomnieć, że zgodnie z ustawą o dowodach osobistych nastąpi odmiejscowienie procesu wydawania dowodów osobistych. Z pewnością spowoduje to lawinowe zwiększenie liczby składanych wniosków w większych miastach i aglomeracjach, gdzie faktyczna liczba mieszkańców jest znacząco większa niż liczba osób zameldowanych. W związku z tym istnieją uzasadnione obawy co do organizacyjnych możliwości obsługi prawie 38 mln wniosków w krótkim okresie czasu.

Podsumowanie.

- Przyjęta koncepcja jest projektem nowatorskim i śmiałym, mającym przyczynić się do ułatwienia dostępu do opieki zdrowotnej oraz usprawnić świadczenie opieki zdrowotnej.
- Państwo polskie nie posiada doświadczenia w zakresie wprowadzania wielofunkcyjnych dokumentów tożsamości, co wobec braku symulacji dla przebiegu procesu realizacji projektu, i jego funkcjonowania w realnych warunkach, oraz niewielkiego doświadczenia w tym względzie na polu światowym, może powodować trudne do przewidzenia konsekwencje.
- Konieczne jest przyjęcie rozwiązań, które zapobiegną mogącym wystąpić problemom natury organizacyjnej i technicznej – obsługa dużej ilości wniosków i personalizacja nowych dokumentów tożsamości w krótkim przedziale czasowym.
- Projekt połączenia dwóch funkcjonalności w jednym dokumencie spowoduje znaczne zwiększenie niezbędnych nakładów finansowych, zarówno po stronie MSW (koszty osobowe, inwestycje, zakup blankietów), jak i gmin (dostosowanie wysokości dotacji na zadania zlecone do zwielokrotnionego obciążenia zadaniem dowodowym).
- Minister Spraw Wewnętrznych, pismem z dnia 18 stycznia 2012 r., znak: DSO-WEL-0230-4-3/12, zwrócił się do Ministra Zdrowia o dokonanie analizy biznesowej zaimplementowania w elektronicznym dowodzie osobistym funkcjonalności karty ubezpieczenia zdrowotnego. Do chwili obecnej nie uzyskano odpowiedzi na przedmiotowe pismo.

Wobec powyższego oraz mając na względzie zakładane korzyści płynące z realizacji projektu, przy podejmowaniu decyzji co do dalszego kształtu przedsięwzięcia niezbędnym jest określenie sposobu organizacji procesu wdrażania i czasu realizacji projektu (czytaj zaopatrzenie wszystkich obywateli w nowe elektroniczne dowody osobiste posiadające funkcjonalność karty ubezpieczenia zdrowotnego), a także rozstrzygnięcie zasadności realizacji zamierzenia przez alternatywne rozwiązanie (oddzielna elektroniczna karta ubezpieczenia zdrowotnego wydawana przez Ministerstwo Zdrowia). Symulacja kosztów związanych z wprowadzeniem w dowodach osobistych funkcjonalności karty ubezpieczenia zdrowotnego została przedstawiona w rozdziale IV niniejszej analizy.

2. Elementy warunkujące dostawę blankietów i terminowe wprowadzenie elektronicznych dowodów osobistych

Istnieje integralny związek pomiędzy rozporządzeniami określającymi warunki techniczne warstwy elektronicznej dowodów osobistych a ogłoszonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego na niespersonalizowane blankiety tych dokumentów. W związku z tym, że w dacie ogłoszenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Nr 2010/S,217-332956, tj. 9 listopada 2010 r., w obrocie prawnym nie było rozporządzeń technicznych do ustawy o dowodach osobistych, Rada Projektu pl.ID przyjęła

założenie, że jedynymi dokumentami prawnie wiążącymi mogącymi stanowić dla komisji przetargowej podstawę do przygotowania dokumentacji są ustawa o dowodach osobistych i norma CEN/TS15480 dla europejskiego dowodu tożsamości. Natomiast wymagania techniczne dla dowodów osobistych wynikające z dwóch projektów rozporządzeń ministra właściwego ds. wewnętrznych dotyczących warstwy elektronicznej dowodu osobistego i polityk certyfikacji, zdaniem Rady Projektu, powinny stanowić wytyczne do dialogu konkurencyjnego na dostawę niespersonalizowanych blankietów dowodów.

W tej sytuacji podstawowym dokumentem dla procesu terminowego wdrożenia blankietów dowodów osobistych stał się projekt techniczny dowodu osobistego. Jest to, przygotowany przez wyłonionego dostawcę blankietów, plan produktu określający szczegółowo wymagania techniczne. Na podstawie planu możliwe będzie przeprowadzenie kolejnych istotnych kroków w procesie tj. dostawy próbnych blankietów, przeprowadzenia testów funkcjonalności dowodu, wytworzenia oprogramowania *middleware* i uzyskania dla niego certyfikacji. W świetle posiadanej przez Zespół wersji Opisu Przedmiotu Zamówienia (dalej OPZ) wytworzenie projektu technicznego będzie miało miejsce 6 miesięcy od podpisania umowy na dostawę niespersonalizowanych blankietów. Przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) nie określają w jakim terminie należy podpisać przedmiotową umowę, niemniej jednak możliwe jest to wyłącznie po zakończeniu procedury odwoławczej przed Krajową Izbą Odwoławczą. W oparciu o przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych* można szacować czas procedury odwoławczej na około 1 miesiąc. Czas między rozstrzygnięciem przetargu a podpisaniem umowy może się zatem wahać między około 7 dni (w przypadku braku odwołań) do około 30 dni.

Wykonawca zobowiązany będzie do wytworzenia oprogramowania blankietu w ciągu miesiąca od przygotowania projektu technicznego. Równolegle podjąć ma pracę nad uzyskaniem niezbędnej certyfikacji oraz przygotować infrastrukturę do przeprowadzenia testów funkcjonalności blankietów, w tym dostarczyć próbne blankiety do dnia 1 marca 2013 r. Procedurę wdrażania ma zakończyć uzyskanie przez wykonawcę certyfikacji oprogramowania, zgodnie z zapisami projektu technicznego, najpóźniej 2 dni przed wejściem w życie ustawy. W przypadku przekroczenia przez wykonawcę terminów na dostawę blankietów, certyfikację czy dostarczenie oprogramowania nakładane są kary umowne.

Przykładowy harmonogram działań zmierzających do wytworzenia i dostarczenia blankietów dowodów osobistych (uwzględniający maksymalne dopuszczalne terminy) przedstawia się następująco:

1) otwarcie ofert – 17 kwietnia 2012 r.,
2) rozstrzygnięcie przetargu (szacunkowo 14 dni) – 2 maja 2012
3) zakończenie procedury odwoławczej (około 30 dni) – 2 czerwca 2012 r.,
4) podpisanie umowy (15 dni od zakończenia procedury odwoławczej) – 17 czerwca 2012 r.,
5) przygotowanie ostatecznej wersji projektu technicznego (6 miesięcy od podpisania umowy na dostawę blankietów) - 17 grudnia 2012 r. ,

6) przygotowanie oprogramowania do blankietu dowodu osobistego (miesiąc od przygotowania ostatecznej wersji projektu technicznego) – 17 stycznia 2013 r.,
7) przygotowanie 2500 próbnych blankietów (4 miesiące przed wejściem w życie ustawy o dowodach osobistych) – 1 marca 2013 r.,
8) wytworzenie i dostawa przez wykonawcę 200 tys. sztuk blankietów (data sztywna) – 30 kwietnia 2013 r.,
9) uzyskanie certyfikacji oprogramowania blankietu dowodów osobistych zgodnie z projektem technicznym (2 dni przed wejściem w życie ustawy o dowodach osobistych) – 29 czerwca 2013 r.

Mimo tego, iż podstawowym dokumentem do wdrożenia dowodu osobistego jest projekt techniczny nie ulega wątpliwości konieczność wydania na dzień 1 lipca 2013 r. rozporządzeń wykonawczych. Prace te są w trakcie. Powyższe oznacza, iż blankiety dowodów osobistych, przygotowane przez wyłonionego w kwietniu br. dostawcę, powinny spełniać również warunki wynikające z rozporządzeń technicznych dot. dowodów osobistych, zgodnie z OPZ. W związku z powyższym dostawca może nie mieć możliwości wypełnienia zobowiązania zgodnie z przedstawionymi terminami, ponieważ Minister Spraw Wewnętrznych nie wyda, do zakreślonego w OPZ terminu na przygotowanie projektu technicznego, aktów wykonawczych określających warunki techniczne dowodów osobistych. Na tę sytuację wpłynął fakt zmiany w międzyczasie ustawy o dowodach osobistych, m.in. w części dotyczącej delegacji z art. 17.

Trzeba wziąć pod uwagę, iż czas na proces legislacyjny rozporządzenia od momentu opracowania projektu do zakończenia uzgodnień międzyresortowych waha się od 2,5 miesiąca do 6 miesięcy oraz to, że niektóre z aktów wykonawczych do ustawy o dowodach osobistych (tj. w sprawie polityk certyfikacji oraz sposobów centralnego zarządzania dowodami osobistymi i ich funkcjami elektronicznymi, a także wymagań technicznych oraz procedury zamieszczania danych w dowodach osobistych m.in. certyfikatu kwalifikowanego) mogą podlegać procedurze notyfikacji Komisji Europejskiej. Zespół nie posiada wystarczającej wiedzy, aby stwierdzić jednoznacznie, które z rozporządzeń będzie podlegało notyfikacji. W ramach byłego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z pytaniem do stałego przedstawiciela przy Komisji Europejskiej o zasadność i zakres notyfikacji przepisów dotyczących dowodów osobistych we wrześniu 2010r. został zobowiązany Departament Informatyzacji. W związku z tym, że zadanie to nie zostało wykonane, Centrum Projektów Informatycznych przygotowało opinię w sprawie notyfikacji aktów wykonawczych do ustawy o dowodach osobistych, jednakże w opinii tej zabrakło wskazania konkretnych rozporządzeń podlegających notyfikacji.

Odnośnie przebiegu procedury notyfikacji należy podkreślić, że następuje ona po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych i przyjęciu aktu prawnego przez Komisję Prawniczą (o ile nie nastąpiło zwolnienie projektu z komisji) i dokonywana jest przez koordynatora krajowego systemu - ministra gospodarki, któremu uzgodniony projekt przekazuje właściwy minister. Koordynator w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania notyfikacji (którym jest dzień otrzymania przez Komisję Europejską projektu)

przekazuje właściwemu ministrowi, stanowiska do notyfikowanego projektu zgłoszone przez inne państwo członkowskie lub Komisję Europejską albo informację o braku stanowisk.

Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* termin trzymiesięczny ulega wydłużeniu do:

1) 4 miesięcy - w przypadku gdy inne państwo członkowskie lub Komisja Europejska zgłoszą szczegółowe uwagi wskazujące na możliwość naruszenia przez notyfikowany projekt swobody świadczenia usług lub swobody zakładania przedsiębiorstw w odniesieniu do usługodawców;

2) 6 miesięcy - w przypadku gdy inne państwo członkowskie lub Komisja Europejska zgłoszą szczegółowe uwagi wskazujące na możliwość naruszenia przez notyfikowany projekt swobody przepływu towarów;

3) 12 miesięcy - w przypadku gdy koordynator otrzyma od Komisji Europejskiej informację o zamiarze skorzystania z prawa inicjatywy prawodawczej w sprawach objętych zakresem projektu lub przedstawieniu Radzie Unii Europejskiej projektu aktu prawnego w sprawach objętych zakresem projektu,

4) 18 miesięcy - w przypadku gdy po uzyskaniu informacji o której mowa w pkt 3, a przed upływem dwunastu miesięcy od dnia dokonania notyfikacji, Rada Unii Europejskiej przyjmie wspólne stanowisko w sprawach objętych zakresem notyfikowanego projektu.

Jeśli w stanowisku Rady Unii Europejskiej zawarte są szczegółowe uwagi, tj. uwagi stwierdzające, że projekt może ustanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów, swobodzie świadczenia usług lub swobodzie zakładania przedsiębiorstw, minister przygotowuje, w razie potrzeby w uzgodnieniu z innymi zainteresowanymi ministrami, informacje o działaniach, jakie będą podjęte w związku z tymi uwagami i przekazuje je koordynatorowi krajowego systemu w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania. W przypadku nieuwzględnienia szczegółowych uwag do informacji dołącza się uzasadnienie niemożności ich uwzględnienia Koordynator przekazuje informację Komisji Europejskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy przyjąć, że okres między zakończeniem uzgodnień międzyresortowych a możliwością podjęcia decyzji o wejściu w życie rozporządzenia może wynieść od 3 do 19 miesięcy.

W tej sytuacji niezależnie od braku modelu operacyjnego dla dowodu osobistego oraz konieczności zapewnienia spójności rozwiązań technicznych dla tego dokumentu, wynikających z aktów wykonawczych a także przyjętych rozwiązań technicznych, prace nad przygotowaniem rozporządzeń muszą ulec znacznemu przyspieszeniu.

Podsumowanie

- Wybór technologii i wymagań technicznych dla dowodów osobistych nastąpił na etapie ogłaszania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, bez opracowania modelu operacyjnego, rozporządzeń technicznych, a także rzetelnej kalkulacji kosztów odnoszących się do rozwiązań technicznych w dowodach osobistych.
- Procedura wdrożenia blankietów dowodów osobistych nie przewiduje żadnej rezerwy czasowej, każda decyzja dotycząca zmian w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na niespersonalizowane blankiety dowodów osobistych będzie skutkowała niemożnością wprowadzenia z dniem 1 lipca 2013 r. elektronicznych dowodów osobistych.
- Jedynie niezwłoczne skierowanie do uzgodnień wewnątrzresortowych projektów technicznych rozporządzeń do ustawy o dowodach osobistych pozwoli na wydawanie elektronicznych dowodów osobistych od 1 lipca 2013 r.

III. Skutki wprowadzenia nowego dowodu osobistego dla budżetu państwa obejmujące koszty wydawania dokumentów oraz nakłady inwestycyjne

Koszty wprowadzenia nowego dokumentu tożsamości w Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy o dowodach osobistych oparto na wyliczeniach zawartych w „*Założeniach projektu ustawy o dowodach osobistych (pl.ID)*" (dalej zwanych Założeniami). Założenia zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 29 grudnia 2009 r., a następnie były podstawą przygotowania projektu ustawy o dowodach osobistych, uchwalonej ostatecznie w dniu 6 sierpnia 2010 r.
Podstawę do niniejszego opracowania będą stanowić dane z Założeń, a wszystkie wartości liczbowe w analizie będą zaokrąglane do pełnych tysięcy.

Na koszty ponoszone przez budżet państwa w związku z wprowadzeniem nowego dowodu osobistego składać się będą następujące pozycje:

- koszty produkcji dowodów osobistych obejmujące koszt zakupu blankietów i koszt ich personalizacji;
- koszty eksploatacji całego systemu wydawania dowodów osobistych;
- koszty inwestycji.

1. Koszty produkcji

Budżet projektu pl.ID nie przewiduje finansowania kosztów produkcji dowodów. Ponieważ od 1 stycznia 2010 r., zgodnie z ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności

i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 39, poz. 306), dowody osobiste są wydawane nieodpłatnie, koszty te w całości będą finansowane środkami z budżetu państwa.

Jednostkowe koszty produkcji dowodu osobistego nowego wzoru oszacowano w Założeniach na 50-58 zł, nie specyfikując przy tym, jaka ich część dotyczy kosztu blankietu i zaimplementowanej części elektronicznej, a jaka kosztu personalizacji.

W tabeli poniżej przedstawiono prognozy kosztów produkcji dowodów osobistych nowego wzoru, w II połowie 2013 oraz przez kolejne 5 lat, przyjmując koszt 58 zł za sztukę.

Rok	Liczba dokumentów do spersonalizowania	Koszty produkcji dokumentów wg nowego wzoru	Liczbę dokumentów do spersonalizowania oszacowano uwzględniając prognozy obejmujące: - liczbę osób, które w związku z ukończeniem 18 roku życia będą musiały wystąpić o wydanie dowodu osobistego; - liczbę dokumentów podlegających wymianie ze względu na upływ 10-letniego terminu ważności oraz 5-letniego terminu ważności; - liczbę dokumentów, które będą wydane osobom poniżej 18 roku życia; - liczbę dokumentów, które będą musiały być wydane z innych przyczyn (utrata, zniszczenie, zmiana danych, reklamacje).
2013 r.	2 215 tys.	128 470 tys. zł	
2014 r.	4 426 tys.	256 708 tys. zł	
2015 r.	4 250 tys.	246 500 tys. zł	
2016 r.	4 651 tys.	269 758 tys. zł	
2017 r.	6 433 tys.	373 114 tys. zł	
2018 r.	3 938 tys.	228 404 tys. zł	

Oszacowane powyżej koszty produkcji dowodów osobistych nie odbiegają od kwot przewidzianych w Założeniach, gdzie przyjęto, iż roczne koszty produkcji dowodów osobistych będą mieścić się w granicach między 247 554 tys. zł a 287 163 tys. zł. Wyjątkiem jest tu rok 2017 r. Przewyższająca znacznie średnią kwota 373 114 tys. zł. wynika z dużej liczby, tracących ważność w 2017 r., dokumentów wydanych w roku 2007 w związku z intensywną wymianą książeczkowych dowodów osobistych.

Koszty produkcji ponoszone przez budżet państwa musiałyby znacząco wzrosnąć gdyby funkcjonalność dowodu osobistego jako karty ubezpieczenia zdrowotnego została „aktywowana" właściwymi decyzjami resortu zdrowia. Posiadaczem takiego dowodu osobistego powinien wtedy zostać każdy obywatel polski zamieszkały na terytorium kraju. Z przyczyn organizacyjnych, zarówno jednorazowa wymiana dowodów osobistych dla całej populacji, jak i wskazana we wcześniejszej części niniejszego materiału koncepcja Narodowego Fundusz Zdrowia wydania wszystkich dokumentów w okresie 2-3 lat, nie wydaje się możliwa do zrealizowania.

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto, że nowe dokumenty w pierwszej kolejności otrzymałyby:

- osoby nowonarodzone;
- osoby starsze (obywatele powyżej 65 r. życia).

W związku z powyższym, od 1 lipca 2013 r. do końca 2014 r. wydano by łącznie ok. 12 944 tys. nowych dowodów osobistych. Suma ta obejmuje:

- dokumenty, które byłyby wydane niezależnie od funkcjonalności karty ubezpieczenia zdrowotnego, to jest: 2 215 tys. w 2013 r. oraz 4 426 tys. 2014 r.;
- dokumenty wydane noworodkom to jest: 205 tys. w 2013 r. oraz 406 tys. w 2014 r.;
- dokumenty wydane osobom powyżej 65 r.; zgodnie z danymi GUS w 2014 r. takich osób będzie 5 742 tys. i przyjęto, że w II połowie 2013 r. wydano by 1 742 tys., a w 2014 r. pozostałe 4 000 tys. dokumentów.

Łącznie daje to:

- w 2013 r. – 4 162 tys. nowych dowodów osobistych, których koszty produkcji wyniosą 241 396 tys. zł;
- w 2014 r. – 8 832 tys. nowych dowodów osobistych, których koszty produkcji wyniosą 512 256 tys. zł.

Wyposażenie w dowody osobiste pozostałej części populacji nastąpiłoby sukcesywnie w następnych trzech latach, co wydaje się najdłuższym możliwym do przyjęcia terminem**.** W konsekwencji, przy przewidywanej przez GUS populacji 37 957 tys. osób, w latach 2015-2017 powinno się wydać ok. 25 013 tys. dokumentów, czyli ok. 8 338 tys. rocznie. Roczny koszt produkcji wynosiłby wówczas 483 604 tys. zł.

Tabela poniżej, w ostatniej kolumnie, obrazuje szacunkowe wielkości o jakie musiałyby być w poszczególnych latach zwiększone przez budżet państwa nakłady na produkcję dowodów osobistych wzbogaconych o funkcję karty ubezpieczenia zdrowotnego.

Rok	**Koszty produkcji dokumentów wg nowego wzoru**	**Koszty produkcji dokumentów wg nowego wzoru pełniących funkcję karty ubezpieczenia zdrowotnego**	**Dodatkowe koszty produkcji konieczne do poniesienia w przypadku wydawania dokumentów pełniących funkcję karty ubezpieczenia zdrowotnego**
II p.2013 r.	128 470 tys. zł	241 396 tys. zł	112 926 tys. zł
2014 r.	256 708 tys. zł	512 256 tys. zł	255 548 tys. zł
2015 r.	246 500 tys. zł	483 604 tys. zł	237 104 tys. zł
2016 r.	269 758 tys. zł	483 604 tys. zł	213 846 tys. zł
2017 r.	373 114 tys. zł	483 604 tys. zł	110 490 tys. zł
RAZEM	1 274 550 tys. zł	2 204 464 tys. zł	929 914 tys. zł

Zwiększenie skali wydawania dowodów osobistych w związku z pełnieniem przez ten dokument funkcji karty ubezpieczenia zdrowotnego w konsekwencji doprowadzi także do konieczności, trudnego w tej chwili do oszacowania, zwiększenia dotacji celowych dla gmin. Ponadto, będzie to wymagało poniesienia nieprzewidzianych w Założeniach nakładów inwestycyjnych mających na celu zapewnienie Centrum Personalizacji Dokumentów MSW znacznie zwiększonej wydajności produkcyjnej. Według szacunków przeprowadzonych przez CPD kwota ta musiałaby wynieść 31 359 tys. zł. Nakłady te obejmowałyby budowę nowego systemu produkcyjnego oraz modernizację parku maszynowego (vide załącznik nr 1).

2. Koszty eksploatacji systemu

Do kosztów produkcji dowodów osobistych należy dodać koszty eksploatacji systemu wydawania dowodów osobistych, które obejmują roczne wydatki służące utrzymaniu infrastruktury niezbędnej dla wydawania i funkcjonowania elektronicznego dokumentu w obrocie.
Zgodnie z zapisami zawartymi w Założeniach, koszty te, które będą wynosić rocznie łącznie 30 002 tys. zł., obejmują następujące pozycje:

1) utrzymanie infrastruktury sprzętowo-programowej w gminach – 4 229 tys. zł;
2) utrzymanie rejestrów centralnych i szyn rejestrowych – 12 444 tys. zł;
3) utrzymanie sieci na potrzeby obsługi ośrodków przetwarzania danych – 1 220 tys. zł;
4) utrzymanie infrastruktury klucza publicznego – 6 100 tys. zł;
5) utrzymanie centrum wsparcia użytkownika – 2 260 tys. zł;
6) koszty ogólne – 3 749 tys. zł.

Koszty eksploatacji do końca 2013 r. (poza, przewidzianym w pkt 5, który od początku miał być finansowany przez budżet państwa) miały być finansowane z budżetu projektu pl.ID, który w 15 % pokrywany jest przez budżet państwa, a w pozostałych 85 % ze środków Unii Europejskiej. Po zmianie o dwa i pół roku terminu wejścia w życie ustawy (przewidywany pierwotnie termin to 1 stycznia 2011 r.) brak jest informacji o możliwości przedłużenia okresu finansowania z budżetu projektu pl.ID kosztów eksploatacji systemu. Należy zatem przyjąć, że wyłącznie w pierwszym półroczu wydawania nowych dowodów osobowych, tj. w okresie 1.07-31.12.2013 r. koszty eksploatacji w znaczącym zakresie finansowane byłyby z budżetu projektu pl.ID. Wówczas w 2013 r. budżet państwa wydałby na koszty eksploatacji systemu 3 211 tys. zł. Kwota ta obejmuje utrzymanie centrum wsparcia użytkownika (wspomniany wyżej pkt 5) oraz piętnastoprocentowy udział państwa w budżecie projektu pl.ID. Natomiast już od roku 2014 obciążenie budżetu państwa kosztami eksploatacji systemu będzie wynosiło 30 002 tys. zł rocznie.

3. Koszty inwestycyjne

Wdrożenie systemu wydawania nowych dowodów osobistych będzie wymagało poniesienia określonych nakładów inwestycyjnych. W Założeniach przewidziano, że inwestycje związane z wdrożeniem systemu wydawania nowych dowodów osobistych wyniosą 230 869 tys. zł i zostaną sfinansowane z budżetu projektu pl.ID.

Założenia przewidywały następujące pozycje kosztów inwestycyjnych:

1) dostosowanie 2 wyposażonych w serwery ośrodków przetwarzania danych – 20 955 tys. zł;
2) uruchomienie infrastruktury klucza publicznego dla nowych dowodów osobistych – 7 890 tys. zł;
3) dostosowanie ewidencji PESEL i centralnej ewidencji dowodów osobistych - 8 540 tys. zł;
4) budowa szyny rejestrowej - 38 430 tys. zł;
5) doposażenie gmin w infrastrukturę sprzętowo-systemową - 19 320 tys. zł;
6) przebudowa aplikacji do wydawania nowych dowodów osobistych - 2 440 tys. zł;
7) dostosowanie CPD do personalizacji nowych dowodów osobistych – 14 300 tys. zł;
8) wsparcie zarządzania projektem i asysta techniczna – 46 604 tys. zł;
9) zakup usług na potrzeby promocji projektu – 5 490 tys. zł;
10) szkolenia – 18 500 tys. zł;
11) wydatki na zatrudnienie – 8 400 tys. zł.

Powyższe pozycje, w oparciu o „*Studium wykonalności dla projektu pl.ID – polska ID karta*", zostały wskazane w trakcie prac nad Założeniami przez techniczne jednostki organizacyjne MSWiA, odpowiedzialne za finansową i techniczną część projektu pl.ID. Nie wyspecyfikowano przy tym, na ile wskazane pozycje dotyczą realizacji projektu wyłącznie w zakresie dowodów osobistych, a na ile dotyczą również nakładów związanych z systemem ewidencji ludności. W wystąpieniu Ministra Spraw Wewnętrznych skierowanym w dniu 16 stycznia 2012 r. do Ministra Administracji Cyfryzacji zwrócono się o poinformowanie, czy zostały już dokonane jakiekolwiek z ww. nakładów inwestycyjnych, a jeśli tak, to na co i w jakiej wysokości oraz czy poniesione nakłady dotyczą rozwiązań przewidzianych wyłącznie dla wydawania nowych dowodów osobistych, czy też jednocześnie są wykorzystywane dla realizacji zadań związanych z wdrożeniem systemu ewidencji ludności. Z informacji przedstawionej przez MAiC wynika, iż z wyjątkiem umowy na KC ZMOKU o wartości 4 951 tys. zł dotyczącej wyłącznie dowodów osobistych, wszystkie wydatkowane do tej pory środki służyły realizacji obydwu ww. zadań. Jednocześnie mimo precyzyjnie sformułowanego w tym zakresie pytania MSW, odpowiedź MAiC nie zawierała informacji w jakim zakresie dokonane wydatki dotyczą wymienionych powyżej jedenastu pozycji.

W Założeniach przewidziano kwotę 14 300 tys. zł na dostosowanie Centrum Personalizacji Dokumentów do produkcji nowych dowodów osobistych (pkt 7 powyżej). Aktualnie Centrum Personalizacji Dokumentów szacuje środki finansowe niezbędne do wydatkowania, w celu dostosowania

CPD do realizacji zadań w zakresie personalizacji nowych dowodów osobistych, na kwotę 22 645 tys. zł. Nakłady te obejmowałyby budowę nowego systemu produkcyjnego oraz modernizację parku maszynowego (vide załącznik nr 1).

Ponadto, jak wykazano w części opracowania dotyczącej kosztów produkcji dowodów pełniących funkcję karty ubezpieczenia zdrowotnego, w takiej sytuacji, nakłady inwestycyjne na zapewnienie Centrum Personalizacji Dokumentów zwiększonej wydajności produkcyjnej wynosiłyby około 31 359 tys. zł (vide załącznik nr 1).

Nakłady inwestycyjne na przygotowanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do wydawania dowodów osobistych, obejmujące kompetencje Departamentu Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki, są trudno policzalne, gdyż brak jest wystarczających informacji na temat koncepcji działania całego otoczenia mającego wpływ na wytworzenie produktów projektu.

Podsumowanie

- Wdrożenie systemu wydawania nowych dowodów osobistych będzie wymagało poniesienia nakładów inwestycyjnych na dostosowanie CPD w wysokościach przekraczających kwotę przewidzianą w Założeniach i wymagałoby sumy 22 645 tys. zł., a w przypadku gdyby dowód osobisty miał pełnić funkcję karty ubezpieczenia zdrowotnego, kwota ta musiałaby być zwiększona do 31 359 tys. zł (vide załącznik nr 1).
- Wdrożenie systemu wydawania nowych dowodów osobistych będzie wymagało zabezpieczenia CPD w środki finansowe przeznaczone na produkcję dowodów osobistych na lata 1.07.2013-2017 o łącznej wysokości 1 274 550 tys. zł, a w przypadku gdyby dowód osobisty miał pełnić funkcję karty ubezpieczenia zdrowotnego, kwota ta musiałaby wynosić 2 204 464 tys. zł.
- Wdrożenie systemu wydawania nowych dowodów osobistych będzie wymagało nakładów na przygotowanie MSW, trudnych w tej chwili do oszacowania.
- Wykorzystanie nowego dowodu osobistego jako karty ubezpieczenia zdrowotnego będzie skutkować znacznym zwiększeniem (w latach 2013-1016 prawie dwukrotnym) ponoszonych przez budżet państwa kosztów produkcji dowodów osobistych.

IV. Stan przygotowania MSW i gmin do wydawania nowych dowodów osobistych

1. Stan przygotowania MSW

a) Centrum Personalizacji Dokumentów

W ramach przygotowań Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do wydawania dowodu osobistego nowego wzoru konieczne jest dokonanie zakupu blankietu oraz przygotowanie Systemu Centralnej Personalizacji Dokumentów Osobistych w tym dokonanie zmian w systemie informatycznym oraz parku maszyn do wydruku dokumentów. Poniżej wyszczególnione zostały niezbędne działania w w/w zakresie:

Zagadnieniami warunkującymi przygotowanie Centrum Personalizacji Dokumentów do wydawania dowodu osobistego są:

- zakup blankietu dowodu osobistego;
- wdrożenie systemu informatycznego do zarządzania personalizacją dowodu osobistego nowego wzoru; obecnie wykorzystywany system informatyczny do sterowania procesem personalizacji wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych, celem sprostania wymaganiom wydajnościowym i jakościowym dla nowego dowodu osobistego;
- modernizacja parku maszynowego do personalizacji dokumentów w formacie karty identyfikacyjnej z wbudowanym mikroprocesorem; modernizacja parku maszynowego Centrum wiąże się z koniecznością uwzględnienia środków finansowych, przeznaczonych na wdrożenie funkcjonalności wprowadzania danych elektronicznych oraz podniesienia poziomu wydajności zgodnie z prognozowanym zapotrzebowaniem. Wiedza praktyczna zdobyta przez pracowników Centrum w procesie wieloletnich zmian wdrażanych technologii wskazuje, iż prowadzenie postępowania w formie zaproponowanej przez Centrum Projektów Informatycznych obarczone jest wysokim poziomem ryzyka niepowodzenia przedsięwzięcia w w/w zakresie.

b) Departamentu Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki

Na potrzeby oceny stanu przygotowania, Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki przedkłada materiał stanowiący załącznik nr 2 zatytułowany „stan realizacji według studium wykonalności” który obrazuje bardzo niski poziom zaawansowania wdrożenia rozwiązań służących wydawaniu nowych dowodów osobistych.

Podsumowanie.

- Nie ustanowiono standardu procesu wytwórczego systemów informatycznych, co może mieć niekorzystny wpływ na spójność i jakość produktów projektu np. modeli wymagań, modeli architektury, kodów źródłowych, dokumentacji testów, dokumentacji użytkownika.
- Nie zaplanowano wielu produktów, które są konieczne do utrzymania systemów w MSW niezbędnych do świadczenia usług wymaganych w ustawie na określonym poziomie.

2. Stan przygotowania organów gmin

Rzetelna ocena stanu przygotowania gmin do realizacji zadań wynikających z ustawy o dowodach osobistych wymaga przeprowadzenia przez Ministra Administracji i Cyfryzacji audytu wdrożenia projektu „*pl.ID – polska ID karta*" w jednostkach samorządu terytorialnego.

V. Analiza rozwiązań w zakresie funkcjonalności dowodów osobistych oraz stosowanych praktyk dotyczących dostawy niespersonalizowanych blankietów dowodów osobistych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Analiza kierunków rozwoju metod uwierzytelniania opierających się na elektronicznym dowodzie osobistym, oraz przyjmowanych rozwiązań technicznych przez wybrane kraje europejskie oraz analiza kierunków prac instytucji Unii Europejskiej, skłaniają do następujących wniosków.

Obecnie w obszarze UE i krajów stowarzyszonych (32 kraje) dowody osobiste wydaje się w 20 krajach. Wśród krajów, w których wydaje się dowody osobiste 15 z nich wydaje ID z chipem, a kolejnych 11 krajów planuje wydawanie tego rodzaju dokumentów.

Z analizy poczynionej na podstawie przeglądu dokumentów e-ID wynikają następujące istotne spostrzeżenia:

1) w większości krajów wydających elektroniczne dokumenty tożsamości, dokumenty posiadają interfejs stykowy bądź hybrydowy. Wyjątek w tym względzie stanowią Niemcy oraz Holandia, gdzie dowody wyposażone są w interfejs bezstykowy,
2) w przeważającej liczbie krajów za wydanie dowodu osobistego przewidziana jest opłata,
3) jedynie w 5 krajach przewidziano połączenie dokumentu tożsamości z funkcją karty ubezpieczenia zdrowotnego,
4) elektroniczne dowody osobiste wykorzystywane są głownie w e-administracji i e-biznesie.

Szczegółowy wykaz państw europejskich wraz z funkcjonalnościami i zakresem zastosowania wydawanych dowodów osobistych zawierają tabele przygotowane przez CPD oraz DEPiT - które stanowią załącznik nr 3 niniejszej analizy.

Kierunek prac instytucji Unii Europejskiej nad standaryzacją oraz interoperacyjnością podpisów elektronicznych oraz innych form uwierzytelnienia obywatela w systemach teleinformatycznych administracji publicznych wyznacza Europejska Agenda Cyfrowa, przyjęta 19 maja 2010 roku. Agenda zawiera zestaw 16 działań jakie w ciągu najbliższych lat planuje podjąć Komisja Europejska w celu stworzenia jednolitego rynku cyfrowego, z czego 2 działania dotyczą podpisów elektronicznych oraz komunikacji elektronicznej między obywatelem a organami administracji publicznej.

Pierwsze działanie dotyczy transgranicznych transakcji internetowych (e-handel). W tej materii Komisja planuje dokonać rewizji dyrektywy w sprawie podpisów elektronicznych w celu stworzenia ram prawnych dla transgranicznego uznawania i interoperacyjności bezpiecznych systemów e-uwierzytelniania. Oznacza to, że gruntownej przebudowie poddana zostanie instytucja podpisów elektronicznych. Przede wszystkim planowane jest zrównanie w skutkach prawnych bezpiecznego podpisu elektronicznego z podpisem własnoręcznym oraz wprowadzenie dodatkowych elektronicznych usług takich jak: podpis elektroniczny osoby prawnej, znakowanie czasem, elektroniczne potwierdzenie odbioru e-dokumentu itp. Obecnie zakończone zostały konsultacje publiczne z zainteresowanymi podmiotami, w Komisji natomiast przygotowywany jest projekt dyrektywy. Planowane jest przyjęcie dyrektywy do końca 2012 r., natomiast transpozycja przez państwa członkowskie do krajowego porządku prawnego, planowane jest szacunkowo na rok 2015.

Drugie działanie dotyczy e-administracji i koncentruje się na stworzeniu ram prawnych i technicznych dla funkcjonowania wielousługowych platform administracji publicznej oraz zaproponowaniu decyzji Rady i Parlamentu Europejskiego w celu zapewnienia wzajemnego uznawania elektronicznej identyfikacji i elektronicznego uwierzytelniania w całej UE na podstawie internetowych usług uwierzytelniania dostępnych we wszystkich państwach członkowskich.

Na podstawie przyjętej Europejskiej Agendy Cyfrowej należy wnioskować, że Komisja Europejska odeszła od planu stworzenia jednolitej sieci elektronicznych dokumentów tożsamości (e-ID, Europejska Karta Obywatela) na rzecz wspierania oraz zrównania w skutkach prawnych krajowych platform uwierzytelniania. Docelowy stan prawny zakłada możliwość skorzystania nie tylko z możliwości uwierzytelniania za pomocą elektronicznych dowodów osobistych, lecz także z innych metod. Pomimo, że większość państw członkowskich wdrożyła lub planuje wdrożyć elektroniczny dowód tożsamości, nie oznacza to, że przepisy unijne w jakkolwiek sposób narzucą wyłącznie taką formę uwierzytelniania.

Podsumowanie.

- Większość państw europejskich nie zdecydowała się na zamieszczenie Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego w elektronicznym dokumencie tożsamości.

- Większość elektronicznych dokumentów tożsamości opiera się blankiecie wytworzonym w oparciu o technologię JAVA.
- Komisja Europejska odeszła od koncepcji budowy sieci narodowych elektronicznych dokumentów tożsamości na rzecz tworzenia alternatywnych metod uwierzytelniania. Uwierzytelnienie za pomocą elektronicznego dowodu osobistego będzie jedną z wielu dopuszczalnych przez prawo metod kontaktu z organami administracji publicznej.
- Działania Komisji Europejskiej na płaszczyźnie prywatnego obrotu prawnego będą koncentrować się na zwiększeniu mocy prawnej bezpiecznego (zaawansowanego) podpisu elektronicznego i stworzeniu ram prawnych dla uznawania podpisu w innych krajach UE. Natomiast w zakresie obrotu publicznego na wspieraniu transgranicznych usług administracji publicznej dla obywateli UE.
- Prace Komisji Europejskiej nad projektem nowej dyrektywy w sprawie podpisów elektronicznych oraz elektronicznej identyfikacji (e-id) rozpoczęły się na początku 2011 r., w trakcie trwania projektu pl.ID. Efektem nowych rozwiązań legislacyjnych może być powstanie nowych produktów elektronicznych, które mogą istotnie podważyć zasadność wdrożenia podpisu osobistego.

VI. Wnioski

Na etapie tworzenia projektu pl.ID nie zostały skalkulowane koszty gotowości administracji do wykorzystania podpisu osobistego, w tym usług możliwych do wykonania w postaci elektronicznej. Ponadto, nie zostały skalkulowane koszty leżące po stronie obywatela konieczne w celu wykorzystania przedmiotowego narzędzia. Zasadność wdrożenie podpisu osobistego wydaje się być dyskusyjna w kontekście trwających od początku 2011 r. prac Komisji Europejskiej nad nową dyrektywą w sprawie podpisów elektronicznych oraz identyfikacji elektronicznej, która może wprowadzić nowe, tańsze i efektywniejsze narzędzia elektroniczne będące w stanie zastąpić podpis osobisty. W związku z tym wydatkowanie środków na elektroniczne dowody osobiste do czasu poznania szczegółowych rozwiązań przedmiotowej dyrektywy może okazać się nieracjonalne.
Nie dokonano również kalkulacji kosztów funkcjonalności karty ubezpieczenia zdrowotnego, której wdrożenie i eksploatacja generowałyby znaczące wydatki po stronie budżetu państwa.

W związku z powyższym, Zespół rekomenduje odejście od realizacji projektu „*pl.ID – polska ID karta*” w części dotyczącej wydawania elektronicznych dowodów osobistych.

W przypadku realizacji powyższej rekomendacji niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do zabezpieczenia kontynuacji projektu w zakresie dotyczącym ewidencji ludności, która jest najbardziej realizacyjnie zaawansowaną częścią projektu „*pl.ID–polska ID karta*”. Ta część projektu dotyczy przebudowy rejestrów państwowych, zapewnienia ich referencyjności oraz modernizacji w warstwie lokalnej i ma bezpośredni związek z wdrożeniem regulacji zawartych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. *o ewidencji ludności*, wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Rozwiązania

zawarte w nowej ustawie o ewidencji ludności mają większe znaczenie dla poprawy i uproszczenia relacji obywatel-urząd, niż elektroniczny dokument tożsamości. Regulacje przewidziane w ustawie o ewidencji ludności służą realizacji takich celów jak:

- elektronizacja wielu czynności administracyjnych;
- poprawa bezpieczeństwa obrotu prawnego;
- możliwość odmiejscawiania czynności administracyjnych;
- zwalnianie obywateli z obowiązku przedkładania przy czynnościach administracyjnych dokumentów potwierdzających ich dane i status prawno-administracyjny;
- uproszczenie procedur administracyjnych;
- racjonalizacja wykorzystania zasobów administracyjnych.

Wdrożenie zmian w zakresie ewidencji ludności zapewni możliwie niedolegliwą i odformalizowaną realizację obowiązków nałożonych na obywateli (np. obowiązek meldunkowy, obowiązek posiadania dowodu osobistego, obowiązek zgłaszania urodzenia, zgonu itd.) oraz sprawną obsługę przez administrację praw obywateli (np. prawo do posiadania paszportu, prawo do uzyskania informacji, prawo do zmiany imienia i nazwiska itd.). Dzięki przyjęciu takiej strategii działania nastąpiłaby w br. koncentracja na wdrożeniu nowego systemu ewidencji ludności, co – jak wynika z sygnałów napływających z gmin – jest konieczne.

Podjęcie decyzji o odstąpieniu od realizacji projektu *„pl.ID – polska ID karta”* w części dotyczącej dowodów osobistych, zaskutkuje przystąpieniem do prac nad zmianą ustawy z dnia 9 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych*.

Dla zapewnienia kontynuacji projektu w pozostałej części należy:

- Sformalizować współpracę w zakresie projektu *„pl.ID – polska ID karta”* z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji w drodze porozumienia lub umowy.

  Dotychczas projekt, na podstawie decyzji z dnia 17 lutego 2009 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, prowadziło Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, realizujące zadania w zakresie informatyzacji i teleinformatyki. CPI, jako podległy Ministrowi SWiA dysponent środków budżetu państwa w częściach informatyzacja i sprawy wewnętrzne, przygotowywało i przeprowadzało, we własnym imieniu, postępowania o udzielenie zamówień publicznych. W związku ze zniesieniem Ministerstwa SWiA z dniem 18 listopada 2011 r. i przeniesieniem CPI w obszar kompetencji Ministra Administracji i Cyfryzacji, etap wykonawczy projektu oraz przeznaczone na jego realizację środki finansowe przeszły całkowicie w kompetencje jednostki podległej innemu ministrowi (środki budżetowe z części - sprawy wewnętrzne, w zakresie w którym ich dysponentem było do tej pory CPI, zostały przeniesione do części - informatyzacja), przy jednoczesnym braku formalnego umocowania Centrum Projektów Informatycznych do realizacji zadań z zakresu kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

- Powołać po stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych kierownika projektu *„pl.ID – polska ID karta”*.
- Podjąć działania w zakresie umowy na dofinansowanie projektu, w tym poinformować Ministra Rozwoju Regionalnego o zmianie beneficjenta oraz - w zależności od decyzji w sprawie zakresu realizacji projektu - renegocjować umowę o dofinansowanie.

Załącznik nr 1

BILANS ZASOBÓW CENTRUM PERSONALIZACJI DOKUMENTÓW MSW
(DO ROZPOCZĘCIA PERSONALIZACJI DOWODU OSOBISTEGO NOWEGO WZORU)

OBSZAR		ZASOBY				
		ZAEWIDENCJONOWANE	WARIANT I DOWÓD OSOBISTY BEZ FUNKCJONALNOŚCI KARTY UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO		WARIANT II DOWÓD OSOBISTY Z FUNKCJONALNOŚCIĄ KARTY UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO	
			NIEZBĘDNE DO STWORZENIA	SZACUNKOWY KOSZT POZYSKANIA	NIEZBĘDNE DO STWORZENIA	SZACUNKOWY KOSZT POZYSKANIA
1	**SYSTEM INFORMATYCZNY** System Personalizacji Dokumentów.	BRAK	Budowa nowego systemu prod. (SPD) wraz z repozytorium produkcyjnym i ścieżką testową.	**13.589.000**	Budowa nowego systemu prod. (SPD) wraz z repozytorium produkcyjnym i ścieżką testową.	**13.589.000**
2	**PARK MASZYNOWY** Dostosowanie parku maszynowego do personalizacji nowego dowodu osobistego.	• - 3 wysokowydajne urządzenia do grawe-rowania laserowego dokumentów formatu ID-1, w tym jedno z modułem do personalizacji el. • 1 półautomatyczne urządzenia do grawe-rowania laserowego dokumentów z modułem do personalizacji el. • 1 urządzenie do dystrybucji dokumentów formatu ID-1. Żadne z urządzeń nie posiada modułu do personalizacji zabezpieczenia ImagePerf	Zakup i instalacja dwóch urządzeń do personalizacji elektronicznej oraz czterech urządzeń do personalizacji ImagePerf.	**9.056.000**	Zakup i instalacja dwóch urządzeń do personalizacji elektronicznej oraz czterech urządzeń do personalizacji ImagePerf.	**9.056.000**
3	**DOSTOSOWANIE WYDAJNOŚCI HALI PERSON.**					
3.1.	Skalowanie wydajnością poprzez zasoby osobowe.	Wydział Personalizacji i Dystrybucji Dokumentów – jedna pełna zmiana produkcyjna – 33 pracowników. Personalizacja: dowodów osobistych, paszportów, innych dokumentów formatu ID-1. Pełna asysta administratorów z Wydziału Eksploatacji Systemów i Sieci.	W latach 2013-2016 zatrudnienie II zmiany (21 osób), w roku 2017 uruchomienie III zmiany (razem 42 pracowników).	**6.810.000**	W latach 2013-2017 uruchomienie trzech zmian produkcyjnych (zatrudnienie 42 pracowników).	**11.238.000**

3.2.	Skalowanie wydajnością poprzez rozbudowę i modernizację parku maszynowego.	Posiadany park maszynowy.	• Zakup nowego wysokowydajnego urządzenia do personalizacji: graficznej, elektronicznej i zabezpieczenia ImagePerf o wydajności minimum 880 dokumentów na godzinę. • Modernizacja 3 dotychczasowych urządzeń, w tym wymiana laserów na nowe o wydajności minimum 220 dokumentów na godzinę – każdy.	**8.894.000**	• Zakup nowego wysokowydajneg o urządzenia do personalizacji graficznej, elektronicznej i zabezpieczenia ImagePerf o wydajności minimum 880 dokumentów na godzinę. • Modernizacja 3 dotychczasowych urządzeń, w tym wymiana laserów na nowe o wydajności minimum 220 dokumentów na godzinę – każdy.	**8.894.000**

SZACUNKOWY KOSZT
DOSTOSOWANIA CENTRUM DO PERSONALIZACJI NOWEGO DOWODU OSOBISTEGO

ZAŁOŻENIA:

1. Z uwagi na brak szczegółowych, końcowych rozwiązań w projekcie pl-ID w zakresie personalizacji elektronicznej (np. czas generowania podpisu elektronicznego) oraz testów personalizacji warstwy elektronicznej, przedstawione poniżej szacunkowe koszty dostosowania Centrum do personalizacji nowego dowodu osobistego zostały oparte o doświadczenia uzyskane w trakcie podobnych postępowań (np. dokumenty paszportowe).
2. Z dniem wdrożenia personalizacji nowego dowodu osobistego Centrum zaprzestaje prowadzenia „Archiwum 11-letniego" i ogranicza się do prowadzenia zbioru technicznego (repozytorium produkcyjnego).
3. Niezależnie od przyjętego wariantu przygotowania Centrum do personalizacji nowego dowodu osobistego niezbędne jest dofinansowanie Centrum w zakresie budowy nowego systemu produkcyjnego oraz zakup modułów do personalizacji elektronicznej i personalizacji zabezpieczenia ImagePerf.

SZACUNKOWY KOSZT BUDOWY NOWEGO SYSTEMU PRODUKCYJNEGO (SPD) ORAZ DOSTOSOWANIA PARKU MASZYNOWEGO CENTRUM:

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	SZACUNKOWY KOSZT
	BUDOWA NOWEGO SYSTEMU PRODUKCYJNEGO (SPD)	
1	Zaprojektowanie, budowa i wdrożenie Systemu Personalizacji Dokumentów (SPD), repozytorium produkcyjnego oraz pełnej ścieżki testowej.	2.900.000
2	Zaprojektowanie, budowa i wdrożenie podsystemu komunikacyjnego (SPD) z Systemem Rejestrów Państwowych (SRP).	984.000
3	Integracja urządzeń grawerujących (B+M, ImagePerf) oraz dystrybucyjnych (OK) z SPD.	1.476.000
4	Oprogramowanie do backapu dla środowiska SPD.	172.000
5	Przeprowadzenie szkoleń dla użytkowników SPD.	111.000
6	Serwery (bazodanowe, komunikacyjne, aplikacyjne i backapu).	492.000
7	Macierze.	469.000
8	Biblioteki taśmowe dla podsystemu backapu SPD.	151.000
9	Stacje zarządzające dla użytkowników (operatorzy aplikacji, administratorzy) SPD oraz urządzenia peryferyjne.	160.000
10	Czytniki OCR-RFID stykowe/bezstykowe.	50.000
11	Szafa Rack 42U.	22.000
12	UPS.	37.000
13	Urządzenia sieciowe.	150.000
14	Subskrypcja aktualizacyjna dla Oprogramowania Systemowego dla serwerów SPD na okres 3 lat SUSE Linux Enterprise Server for X86.	66.000

15	Oracle Enterprise Edition, Oracle Enterprise Edition RAC (w zależności od rozwiązania zaoferowanego przez wykonawcę).	1.200.000
16	Serwis Oprogramowania Aplikacyjnego i infrastruktury SPD na okres 12 miesięcy.	5.150.000
RAZEM		**13.589.000**
DOSTOSOWANIE PARKU MASZYNOWEGO DO PERSONALIZACJI NOWEGO DOWODU OSOBISTEGO		
1	Instalacja do dwóch wysokowydajnych urządzeń grawerujących modułów do personalizacji elektronicznej.	2.425.000
2	Instalacja do trzech wysokowydajnych urządzeń grawerujących modułów do personalizacji zabezpieczenia ImagePerf wraz z systemem weryfikacji.	4.168.000
3	Instalacja do półautomatycznego urządzenia grawerującego modułu do personalizacji zabezpieczenia ImagePerf wraz z systemem weryfikacji.	2.408.000
4	Opracowanie layout'u i instalacja na czterech urządzeniach grawerujących.	55.000
RAZEM		**9.056.000**
OGÓŁEM BUDOWA SPD I DOSTOSOWANIE CENTRUM		**22.645.000**

SZACUNKOWY KOSZT ROZBUDOWY I MODERNIZACJI PARKU MASZYNOWEGO (PODNIESIENIA WYDAJNOŚCI CENTRUM):

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	SZACUNKOWY KOSZT
1	Modernizacja obecnych (trzech) urządzeń grawerujących, w tym wymiana laserów na szybsze.	2.852.000
2	Zakup nowego wysokowydajnego urządzenia do personalizacji dokumentów formatu ID-1 oraz integracja z SPD.	6.042.000
RAZEM MODERNIZACJA PARKU MASZYNOWEGO		**8.894.000**

załącznik nr 2

STAN REALIZACJI WEDŁUG STUDIUM WYKONALNOŚCI

Poniższe zestawienie tabelaryczne przestawia porównanie SW dla pl.ID ze stanem faktycznym zrealizowanych potrzeb po stronie DEPiT z wyszczególnieniem produktów.

Tabela 1

Potrzeby/Produkty/Zadania		Założenia ze studium wykonalności	Stan faktyczny na dzień 31.01.2012
PKI	Infrastruktura na potrzeby wydawania certyfikatów DO	Uruchomienie usługi PKI na potrzeby obsługi nowych dokumentów tożsamości	Nie zrealizowano
	Infrastruktura na potrzeby wydawania certyfikatów podpisu osobistego		Nie zrealizowano
	Infrastruktura na potrzeby świadczenia usług certyfikacyjnych dla gmin		Zrealizowano, Umowa nr 2011/CPI/87/Enigma
	Infrastruktura na potrzeby zapewnienia dostępu do DO podmiotom zewnętrznym		Nie zrealizowano
	Przygotowanie operatorów do obsługi PKI		Zrealizowano w zakresie infrastruktury na potrzeby ZMOKU
System Zarządzania Kartą		Brak	Nie zrealizowano
Założenia dotyczące funkcjonalności DO		Brak	Nie zrealizowano
Opracowanie systemu zabezpieczeń DO przed fałszerstwem		Brak	Częściowo zrealizowano
Opracowanie wymogów technicznych dotyczących fotografii posiadacza DO		Brak	Częściowo zrealizowano
CALL CENTER (service desk, help desk, obsługa incydentów)		Brak	Nie zrealizowano
Zarządzania siecią internetową		Brak	Nie dostarczono całego kompletnego narzędzia do monitoringu
Ośrodek podstawowy i zapasowy		Dostosowanie (dwóch) ośrodków przetwarzania do uruchomienia niezawodnej infrastruktury sprzętowo-sieciowej koniecznej do zapewnienia wysokiej niezawodności rozwiązania	Ośrodek podstawowy nie został przygotowany do potrzeb infrastruktury pl.ID. Brak ośrodka zapasowego
Narzędzie biznesowe pozwalające na bieżące analizowanie stanu aktualnych procesów, tj. SLA usług, zinwentaryzowanego sprzętu oraz stan urządzeń w sieci.		Brak	Nie zrealizowano
Automatyzacja procesów, m.in. dystrybucja haseł, zarządzanie serwerami		Brak	Nie zrealizowano

Doposażenie UG	Doposażenie gmin w infrastrukturę konieczną do realizacji zadań związanych z obsługą nowych dokumentów tożsamości	W realizacji
Utworzenie RDO do którego zostaną zmigrowane dane z OEWIUDO. Dane z OEWiUDO zostaną zweryfikowane i uzupełnione na podstawie danych z EWIUDO.	Dostosowanie ewidencji PESEL i OEWiUDO do współpracy w ramach wydawania nowych dokumentów tożsamości	Nie zrealizowano RDO. Dostosowanie PESEL w trakcie realizacji (umowa 69)
Aplikacja do obsługi DO na poziomie gminy ZMOKU-DO. Docelowo zastąpi SOO.	Przebudowa aplikacji do wydawania dowodów (SOO)	Aplikacja wykonana nie wdrożona. Wykonanie testów integracyjnych możliwe dopiero po wykonaniu części centralnej.
Zbudowana CSI	Budowa szyny resortowej w wersji 1 Budowa szyny resortowej w wersji 2	W realizacji

załącznik nr 3

Dowody osobiste w państwach UE

Na obszarze UE (wraz z krajami stowarzyszonymi) dowody osobiste wydawane są w 25 krajach. W 20 krajach posiadanie dowodu jest obowiązkowe, w pozostałych – fakultatywne. Dokument z chipem wydaje 15 krajów, a wydawanie takich dokumentów w nieodległym czasie planuje 11 (w tym Polska). W czterech krajach projekt e-id jest na etapie prac koncepcyjnych, w pozostałych działania są bardziej zaawansowane. Właściwości obecnie wydawanych kart e-id przedstawia poniższa tabela.

Państwo	dokument elektroniczny	interface	Funkcjonalności						Koszt dla obywatela / okres ważności
			dokument podróży	e-administracja	podpis elektoniczny	karta zdrowia	dane biometryczne	inne	
Austria	TAK	stykowy	nie	TAK	opcjonalny	TAK	BRAK	e-biznes	10 EUR / 10 lat
Belgia	TAK	stykowy	nie	TAK	opcjonalny	TAK	BRAK	e-biznes	10 EUR / 10 lat
Czechy	TAK	hybryda	TAK	TAK	opcjonalny	nie	twarz		10 lat
Estonia	TAK	stykowy	nie	TAK	TAK	nie	BRAK	e-biznes, e-taxing, sąd, e-ticket, e-banking	150 EEK / 10 lat
Finlandia	TAK	stykowy	nie	TAK	opcjonalny	nie	twarz	e-banking	29 EUR / 10 lat
Hiszpania	TAK	stykowy	nie	TAK	opcjonalny	nie	twarz + odciski 2 palców		6,70 EUR / 10lat
Holandia	TAK	bezstykowy	TAK	nie	brak	nie	twarz + odciski 2 palców		10 lat
Irlandia	TAK	stykowy	nie	TAK	opcjonalny	nie	BRAK	karta socjalna, emerytura, e-taxing	10 lat
Litwa	TAK	hybryda	TAK	TAK	opcjonalny	nie	twarz		10 lat
Monaco	TAK	hybryda	TAK	TAK	opcjonalny	nie	twarz		10 lat
Niemcy	TAK	bezstykowy	TAK	TAK	opcjonalny	nie	twarz + opcja: odciski 2 palców	e-biznes	28,80 EUR / 10 lat
Portugalia	TAK	stykowy	nie	TAK	opcjonalny	TAK	uproszczony obraz odcisków palców	karta socjalna, e-taxing, emerytura	10 lat
Serbia	TAK	stykowy	nie	TAK	opcjonalny	nie	BRAK		10 lat
Szwecja	TAK	hybryda	TAK	TAK	opcjonalny	nie	twarz	e-biznes	400 SKR / 10 lat
Włochy ID (CIE) [1)]	TAK	stykowy	nie	nie	TAK	nie	twarz + odciski 10 palców		20 EUR / 10 lat

[1)] We Włoszech karta CIE oficjalnie pełni rolę dowodu osobistego, natomiast jej powszechność jest niewielka (ok. 2 mln posiadaczy). Obywatele powszechnie posługują się tzw. *Service-card* o rozbudowanej funkcjonalności (m.in. karta zdrowia). Kart tych wydano ok. 20 mln.

Stosowany interface: stykowy – 9
bezstykowy – 2
hybrydowy (dwa niezależne procesory) – 4
dualny (jeden procesor, dwa interfejsy) – brak, wg posiadanych informacji takie rozwiązanie zamierza wprowadzić Rumunia.

Zaimplementowane funkcjonalności: e-administracja – 13
e-biznes – 5
e-taxing (podatki) – 3
inne: e-banking, karta socjalna, świadczenia emerytalne, e-ticket

W sześciu krajach karta e-id pełni role dokumentu podróży i posiada cechy zgodne z zaleceniami ICAO Doc 9303 Part 3.
Dane biometryczne zawiera 10 dokumentów, w tym 5 – tylko wizerunek twarzy.

W większości krajów wydawanie dokumentu jest płatne dla obywatela.