

Ocena Skutków Regulacji

1. Podmioty, na które oddziałuje projekt aktu prawnego.

Biorąc pod uwagę przewidywany zakres regulacji, podmiotami na które będzie oddziaływała ustawa o dowodach osobistych będą:

- 1) obywatele polscy zamieszkali w kraju lub za granicą – w zakresie obowiązku lub uprawnienia do posiadania dowodu osobistego;
- 2) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – w zakresie prowadzenia Rejestru Dowodów Osobistych, udostępniania informacji z tego Rejestru, personalizacji dowodów osobistych, certyfikacji podpisów osobistych składanych przy pomocy danych zamieszczonych w dowodzie osobistym w procesie personalizacji, zwierzchniego nadzoru nad sprawami związanymi z wydawaniem dowodów osobistych oraz umożliwienia instalacji podpisu kwalifikowanego i innych funkcjonalności dowodów osobistych;
- 3) organy gmin – w zakresie wydawania dowodów osobistych, w tym przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego, wydawania decyzji administracyjnych związanych z wydawaniem dowodów osobistych oraz unieważniania dowodów osobistych;
- 4) wojewodowie – w zakresie nadzoru nad organami gmin w zakresie wydawania dowodów osobistych;
- 5) konsulowie – w zakresie przyjmowania od obywateli zgłoszeń o utracie i zniszczeniu dowodu osobistego oraz przekazywania do właściwego, ze względu na wydanie dowodu osobistego, organu gminy informacji o konieczności unieważnienia dowodu osobistego.

2. Wpływ ustawy o dowodach osobistych na sektor finansów publicznych.

Wpływ projektowanej ustawy na budżet państwa.

Budżet projektu pl.ID, obejmujący poza kosztami inwestycyjnymi także koszty eksploatacji systemu do 2013 r. włącznie, w 85 % finansowany jest ze środków przyznanych przez Unię Europejską, a w 15 % przez budżet państwa.

Inwestycje związane z wdrożeniem systemu wydawania nowych dowodów osobistych obciążą w latach 2009 – 2013 budżet państwa łączną kwotą 34 630 350 zł. Jest to 15 % z łącznej kwoty 230 869 000 zł. Koszty te będą pokrywane z budżetu państwa z pozycji: Część 42 (sprawy wewnętrzne) – Dział 750 (administracja publiczna).

Do 2013 r. włącznie, roczne obciążenie kosztami eksploatacyjnymi budżetu państwa będzie wynosić w sumie 6 421 300 zł. Na powyższe będzie się składać piętnastoprocentowy udział państwa w budżecie projektu pl. ID wynoszący 4 161 300 zł oraz koszt utrzymania centrum wsparcia użytkownika w wysokości 2 260 000 zł.

Od 2014 r. łączne koszty eksploatacji, ponoszone już wyłącznie przez budżet państwa, będą wynosiły 30 002 000 zł rocznie.

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 będą wydawane nieodpłatnie, koszty te w całości będą finansowane środkami z budżetu państwa.

Według wstępnych szacunków koszt blankietu dowodu, jego personalizacji oraz zaimplementowanej części elektronicznej będzie wynosił między 50 a 58 złotych.

Do ustalenie wielkości liczby dowodów osobistych wydawanych po wejściu w życie nowej ustawy, posłużyły dane o liczbach dowodów osobistych w latach 2007-2008 wydanych z przyczyn innych niż ustawowy obowiązek wymiany oraz informacje o liczbie dowodów osobistych, które utracą swoją ważność z powodu upływu terminu w latach 2011-2015.

Liczby wydanych dowodów, z powodów innych niż ustawowy obowiązek wymiany związany z wprowadzeniem nowego wzoru dowodu osobistego, w latach 2006, 2007, 2008 wynosiły odpowiednio 2 096 522, 2 168 981 i 2 062 307. Liczby te mogą stanowić wartość referencyjną dla określenia liczby, które będą wydawane po 1 stycznia 2001 r. z innych przyczyn niż upływ terminu ważności dokumentu (uszkodzenie, utrata, zmiana danych, wydanie po raz pierwszy).

W latach 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015 ze względu na upływ dziesięcioletniego terminu ważności dowodów osobistych będzie podlegało wymianie odpowiednio 1 594 198, 2 042 500, 2 854 566, 3 944 153 i 4 026 275 dokumentów tożsamości.

Ustalając wartość mediany na 2 096 522 dla liczby dowodów wydawanych w latach 2006-2008 oraz 2 854 566 dla liczby dowodów, które w latach 2011-2015 będą wymienione z powodu upływu dziesięcioletniego terminu ważności, przez dodanie obydwu tych liczb, można oszacować liczbę produkowanych rocznie dowodów na 4 951 088.

W związku z powyższym, przyjmując, że koszt produkcji jednego dokumentu będzie wynosił między 50 zł a 58 zł, można oszacować minimalny roczny koszt produkcji dowodów osobistych na 247 554 400 zł, a maksymalny na 287 163 104 zł.

Koszty produkcji dowodów osobistych tak jak dotychczas będą pokrywane z pozycji: Część 42 (sprawy wewnętrzne) – Dział 750 (administracja publiczna) – Rozdział 750 – 70 (Centrum Personalizacji Dokumentów) w ramach wydatków planowanych w ustawie budżetowej na dany rok.

Koszty ponoszone dotychczas przez budżet państwa w związku z eksploatacją systemu wydawania i produkcją dowodów osobistych przedstawiono w tabeli poniżej.

ROK	KOSZT ZAKUPU DOKUMENTÓW	LICZBA SPERSONALIZOWANYCH DOKUMENTÓW	JEDNOSTKOWY KOSZT PERSONALIZACJI	KOSZT EKSPLOATACJI	CAŁKOWITE KOSZTY
2001	30 587 840,00	1 800 370	1,71	3 078 632,7	33 666 472,7
2002	49 685 680,96	2 262 452	2,21	5 000 018,92	54 687 699,82
2003	84 365 578,64	3 978 906	1,4	5 570 468,4	89 936 047,04
2004	112 966 944,32	4 982 791	2,55	12 706 117,1	125 673 061,42
2005	77 204 606,08	4 579 304	4,99	22 850 727,0	100 053 335,07

2006	90 320 777,28	5 434 800	3,26	17 717 448,0	108 038 225,28
2007	178 186 935,08	8 910 478	3,60	32 077 720,8	210 264 654,88
2008	68 204 151,12	3 926 232	5,14	20 180 832,5	88 384 983,68
2009	27 738 554,39	1 720 943	11,83	20 358 755,7	48 097 310,09

Ustalając, na podstawie przedstawionych wyżej danych, wartość mediany na 89 936 047 zł można oszacować wielkość dodatkowych kosztów ponoszonych przez budżet państwa w związku z eksploatacją systemu wydawania i produkcji nowych dowodów osobistych w latach 2011-2013 minimalnie na 164 039 653 zł, a maksymalnie na 203 648 357 zł – rocznie.

Po uwzględnieniu nakładów inwestycyjnych roczne dodatkowe koszty, w pierwszych trzech latach funkcjonowania nowego systemu, można oszacować:

- 1) w 2011 r. – minimalnie na 167 023 603 zł, maksymalnie na 206 632 307 zł;
- 2) w 2012 r. - minimalnie na 168 661 453 zł, maksymalnie na 208 270 157 zł;
- 3) w 2013 r. - minimalnie na 166 520 353 zł, maksymalnie na 206 129 057 zł.

Od roku 2014, po przeniesieniu wszystkich kosztów eksploatacji na budżet państwa i zakończeniu inwestycji, kwoty te odpowiednio mogą wynosić od 187 620 353 zł do 227 229 057 zł - rocznie.

Wpływ projektowanej ustawy na finanse jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z wyposażeniem dowodu osobistego w część elektroniczną nowe przepisy zwiększą liczbę zadań wykonywanych przez gminy. Jednocześnie rozwiązania przyjęte w nowej ustawie umożliwią obywatelom zredukowanie liczby wizyt w urzędzie związanych z wydawaniem dowodu osobistego, a także zapewnią komunikację pomiędzy rejestrami PESEL i RDO, uwalniając pracowników organów gmin od czasochłonnej weryfikacji danych w dwóch systemach informatycznych. To z kolei spowoduje zmniejszenie obciążenia pracą urzędników samorządowych obsługujących system wydawania dowodów osobistych.

Powyższe zrekompensuje obciążenia wynikające z dodatkowych zadań gmin. Nie będzie więc konieczności zwiększenia liczby etatów kalkulacyjnych przeznaczonych na realizację zadań wynikających z ustawy o dowodach osobistych, ani zwiększania związanych z tym kosztów kancelaryjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że koszty dzierżawy łączy teletransmisyjnych zostały już przewidziane w projekcie ustawy o ewidencji ludności,

wejście w życie nowej ustawy o dowodach osobistych, w ostatecznym rozrachunku, powinno być neutralne dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym, nie przewiduje się zwiększenia dotacji celowych na pokrycie kosztów wydawania dowodów osobistych, wykonywanego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, które będą przekazywane gminom tak jak obecnie.

3. Wpływ ustawy o dowodach osobistych na rynek pracy.

Projektowana ustawa powinna wywierać pozytywny wpływ na rynek pracy. Wdrożenie funkcjonowania podpisu osobistego zniweluje bariery administracyjne, a tym samym stworzone zostaną warunki dla rozwoju zintegrowanych usług publicznych, wg koncepcji "jednego okienka". Łatwy i skuteczny dostęp do informacji zawartych w kluczowych rejestrach państwowych będzie prowadzić w konsekwencji do uproszczenia procedur związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców (np. przy uzyskiwaniu zaświadczeń urzędowych o niezaleganiu w spłacie zobowiązań wobec budżetu państwa).

W konsekwencji, wpłynie to pozytywnie na rozwój polskich przedsiębiorstw, co będzie miało bezpośredni wpływ na liczbę zatrudnianych pracowników. Zredukowanie obciążeń biurokratycznych, przez elektroniczną komunikację z administracją publiczną, może być również pozytywnym impulsem dla podejmowania własnej działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne.

4. Wpływ ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

Nie jest wykluczone uznanie za wystarczający, na mocy umowy dwustronnej lub jednostronnego oświadczenia woli, podpisu osobistego w obrocie cywilnoprawnym pomiędzy poszczególnymi podmiotami obrotu gospodarczego. W związku z powyższym, projektowana ustawa, dzięki umożliwieniu stosowania podpisu osobistego w kontaktach z innymi podmiotami niż tylko organy administracji przyczyni się do upowszechnienia jego stosowania w stosunkach cywilnoprawnych, co z kolei powinno przełożyć się na wzrost konkurencyjności gospodarki. Wielkości tego wpływu nie można oszacować.

5. Wpływ ustawy na sytuację i rozwój regionalny.

Projektowana ustawa nie będzie wywierać wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

6. Wyniki przeprowadzonych konsultacji.

Założenia projektowanej ustawy były zamieszczone stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; w tym trybie nie zostały zgłoszone żadne uwagi.

Założenia projektowanej ustawy były konsultowane z:

- 1) Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 2) wojewodami;
- 3) Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych;
- 4) Rzecznikiem Praw Obywatelskich;
- 5) Państwową Komisją Wyborczą;
- 6) Naczelną Dyрекcją Archiwów Państwowych;
- 7) Polską Izbą Informatyki i Telekomunikacji;
- 8) Polskim Towarzystwem Informatycznym;
- 9) Związkiem Banków Polskich;
- 10) Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

Założenia projektowanej ustawy były przedmiotem obrad Zespołu do spraw Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli oraz Zespołu do spraw Społeczeństwa Informacyjnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie uzyskały bardzo pozytywną opinię. Spośród uwag zgłoszonych przez obydwie ww. zespoły większość miała charakter legislacyjno-redakcyjny.

Spośród uwag o charakterze merytorycznym najistotniejsze były dwie. Pierwsza z nich dotyczyła doprecyzowania zasad wyłączenia elektronicznych funkcjonalności

dowodów osobistych, w tym informowania o takich sytuacjach obywateli, i została uwzględniona. Druga była propozycją rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do posiadania dowodu osobistego o obywateli polskich poniżej 13 roku życia i została ona uwzględniona w trakcie prac nad projektem ustawy. Ponadto, postulowano rezygnację z umieszczania w warstwie graficznej dowodu osobistego informacji o obywatelstwie polskim, co nie mogło zostać uwzględnione ze względu na to, że jedną z funkcji dowodu osobistego jest potwierdzanie obywatelstwa polskiego.

W dniu 30 września 2009 r. projekt założeń przyszłej ustawy został przyjęty przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Spośród wojewodów uwagi wnieśli: Wojewoda Warmińsko-Mazurski, Wojewoda Świętokrzyski, Wojewoda Podkarpacki, Wojewoda Małopolski, Wojewoda Mazowiecki oraz Wojewoda Dolnośląski. Powyższe uwagi w większości miały charakter legislacyjno-redakcyjny. Natomiast zasadność uwag merytorycznych była analizowana przy pracach nad założeniami do projektowanej ustawy.

Z uwag merytorycznych za najistotniejszą należy uznać postulat utrzymania, przewidzianego w obecnie obowiązujących przepisach ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, prawa do posiadania dowodu osobistego przez obywateli polskich, także tych, którzy nie ukończyli 13 rok życia, ze względu na możliwość przekraczania granic Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie tego dokumentu, który został uwzględniony w trakcie prac nad projektem ustawy.

Podniesiono także kwestię zamieszczania graficznego wzoru podpisu w dowodzie osobistym, jednakże uwaga ta nie została uwzględniona, gdyż odejście od zamieszczania w dowodzie osobistym podpisu wynika z niewielkiej użyteczności tego elementu w dokonywaniu identyfikacji posiadacza dowodu osobistego. Wzór podpisu jest właściwością, która może zmieniać się w czasie. Ponadto, ze względu na niewielką ilość miejsca na blankiecie dowodu osobistego, a co za tym idzie słabą czytelność tej danej, podpis taki nie jest trudny do podrobienia.

Ponadto, zakwestionowano możliwość gromadzenia dokumentacji dowodowej dotyczącej tego samego dowodu osobistego w kilku urzędach gmin, w zależności od powstałych zdarzeń, a następnie w różnych archiwach, podnosząc argument, że koperta dowodowa oraz inna dokumentacja dotycząca tego samego dowodu osobistego powinna się znajdować się w jednym miejscu. Uwaga nie została uwzględniona. Nie ma konieczności wprowadzenia postulowanego rozwiązania,

ponieważ wszystkie informacje dotyczące zdarzeń związanych z dowodem osobistym będą odzwierciedlone - w dostępnym na poziomie każdej gminy - Rejestrze Dowodów Osobistych. Przyjęta w założeniach projektu ustawy koncepcja jest konsekwencją odmiejszczenia procesu wydawania dowodów osobistych. Zaproponowano również, aby dostęp do Rejestru Dowodów Osobistych w trybie pełnej teletransmisji otrzymali również wojewodowie z tytułu sprawowanego przez nich nadzoru nad organami gmin w zakresie wydawania dowodów osobistych. Koncepcja ta nie została jednakże uwzględniona, gdyż sprawowanie nadzoru nie wymaga posiadania narzędzi będących w posiadaniu podmiotu nadzorowanego.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie zgłosił uwag do przedstawionych do konsultacji założeń projektowanej ustawy. W toku dodatkowych konsultacji dotyczących możliwości uzupełnienia założeń projektowanej ustawy o rozwiązania dotyczące publikowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych wykazu unieważnionych dowodów osobistych Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych uznał tę propozycję za wysoce interesującą i wychodzącą naprzeciw potrzebom zgłaszanym – również organowi do spraw ochrony danych osobowych – przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze. Zgodnie z sugestią Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych doprecyzowano zasady dostępu do wykazu unieważnionych dowodów osobistych oraz przedstawiono uzasadnienie dla przyjęcia takiego rozwiązania.

Zgodnie z uwagami zgłoszonymi przez Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych odstąpiono od przekazywania całości dokumentacji dowodowej do archiwum państwowego oraz przewidziano, że za zgodą właściwego miejscowo Dyrektora Archiwum Państwowego dokumentacja dowodowa będzie niszczone.

Polska Izba Teleinformatyki i Telekomunikacji zaakceptowała główne kierunki zmian zawartych w prezentowanym projekcie założeń projektu ustawy. Zgłoszone uwagi stanowiły podstawę do dalszych prac legislacyjnych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym części elektronicznej dokumentu. Część uwag miała charakter legislacyjno-redakcyjny, obejmując, między innymi, analizę terminologiczną pojęć pojawiających się w założeniach projektu ustawy.

Spośród uwag o charakterze merytorycznym do najważniejszych należałoby zaliczyć propozycję decentralizacji procesu personalizacji dowodów osobistych i wprowadzenie systemu, który umożliwi szybkie wydawanie dowodów w urzędzie gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania łączyłoby się z bardzo istotnym

zwiększeniem kosztów wprowadzenia nowego systemu, związanym z koniecznością zapewnienia wszystkim organom gmin w kraju: drukarek, maszyn grawerujących, oprogramowania oraz aparatów fotograficznych, a także zbudowania niezbędnych w takiej sytuacji systemów bezpieczeństwa. W związku z powyższym, w chwili obecnej, nie ma możliwości uwzględnienia powyższej propozycji.

Do istotnych uwag należy również zaliczyć postulat rozszerzenia katalogu danych umieszczanych w dowodzie osobistym, w szczególności w jego części elektronicznej. W tym miejscu należy podkreślić, że założenia projektu ustawy nie zamykały drogi do umieszczania w dokumencie dodatkowych funkcjonalności.

Zaproponowano także centralizację Gminnych Rejestrów Dowodów Osobistych. Uwaga nie mogła być uwzględniona. Przyjęcie postulowanego rozwiązania sprzeczne byłoby z celem wprowadzenia zapisu umożliwiającego prowadzenie takich rejestrów gminom, a którym było umożliwienie gminom zachowania integralności systemów informatycznych, z których aktualnie korzystają.

Uwagi zgłoszone przez Polskie Towarzystwo Informatyczne w znacznej części dotyczyły aspektów technicznych związanych z wprowadzeniem warstwy elektronicznej dowodu osobistego. W części stanowiły podstawę do dalszych prac legislacyjnych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym warstwy elektronicznej dokumentu. Jednakże większość uwag nie wymagała uwzględnienia, ponieważ odnosiły się one do kwestii, które w istocie zostały w założeniach projektowanej ustawy w sposób jasny rozstrzygnięte, co nie zostało dostrzeżone przez podmiot opiniujący.

Związek Banków Polskich wyraził opinię, że projektowana ustawa spełnia zarówno oczekiwania społeczne, jak i jest realizacją zadań nałożonych na administrację rządową. Jednocześnie ZBP zgłosił uwagi dotyczące kwestii udostępniania danych z Rejestru Dowodów Osobistych w trybie ograniczonej teletransmisji oraz wymogu posiadania interesu prawnego w uzyskaniu dostępu do tych danych, postulując umożliwienie dostępu także na podstawie interesu faktycznego. Biorąc pod uwagę, że w trakcie prac nad założeniami projektowanej ustawy wzbogacono ten dokument o rozwiązanie przewidujące publikowanie przez Ministra wykazu unieważnionych dowodów osobistych, należy uznać, że powinno ono konsumować propozycję Związku Banku Polskich zmierzającą do maksymalnego ułatwienia możliwości weryfikacji ważności dowodu osobistego.

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Państwowa Komisja Wyborcza nie zgłosili uwag do założeń projektowanej ustawy.