

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 13/2022

NOWE ZASADY WYDAWNIA DOWODÓW OSOBISTYCH W KONTEKŚCIE REALIZACJI UNIJNYCH STANDARDÓW DOTYCZĄCYCH ZABEZPIECZEŃ DOKUMENTÓW TOŻSAMOŚCI

dr Agata Nodźak

Wprowadzenie

Według przepisów art. 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych^[1] dowód osobisty jest „dokumentem stwierdzającym tożsamość i obywatelstwo polskie osoby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych państw, uznających ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic. Dowód osobisty uprawnia ponadto do przekraczania granic niektórych państw”. Nie są to jedyne funkcje, które w obecnym stanie prawnym mają pełnić dowody osobiste. Od chwili wejścia w życie ustawy z 2010 r. o dowodach osobistych miało miejsce szereg nowelizacji, będących odzwierciedleniem przemian ustrojowych, jak i technologicznych w Polsce^[2], a których rezultatem było wyposażenie dowodów osobistych w dodatkowe funkcje.

[1] T.j. Dz. U. z 2021 r., Nr 816 z późn. zm.

[2] K. Czaplicki, Biometryczny dowód tożsamości, Monitor Prawniczy 2020, Nr 24, s. 1303 [za:] G. Krawiec, Wprowadzenie (w:) Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz, M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska – Rykała, C.H.Beck. Warszawa 2021, s. XXVI.

Polskie dowody osobiste wydawane są już od 1918 r. i są to podstawowe dokumenty tożsamości stosowane w stosunkach prawnych na terytorium Polski. Jak przyjmuje się w literaturze, dowód osobisty częstokroć pełni rolę dokumentu referencyjnego, czyli wyjściowego do wydawania innych dokumentów zawierających dane określające tożsamość osoby fizycznej[3]. Oprócz pełnienia wyżej wymienionych funkcji, dowód osobisty pozwala jego posiadaczowi na uwierzytelnienie w usługach realizowanych z wykorzystaniem technologii teleinformatycznych za pomocą profilu osobistego, składanie podpisu osobistego, czy też potwierdzanie obecności w określonym czasie i miejscu. Słusznie przyjmuje się zatem w piśmiennictwie, że współcześnie dowód osobisty nie może być sprowadzony jedynie do roli dokumentu tożsamości, „sprawdzający się przy realizacji funkcji reglamentacyjno- porządkowej administracji. Jest to bowiem dokument, który odgrywa i będzie odgrywać coraz większą rolę w tak zwanym obrocie elektronicznym, np. w relacjach obywatela z administracją publiczną”.[4]

Pełnienie wszystkich tych funkcji przez dowód osobisty ma być możliwe m.in. poprzez zapewnienie odpowiednich rozwiązań prawnych i technologicznych skierowanych na bezpieczeństwo tych dokumentów publicznych w obrocie prawnym. W tym miejscu warto nadmienić, że już w komunikacie z dnia 14 września 2016 r. pt. „Zwiększanie bezpieczeństwa w mobilnym świecie: ulepszona wymiana informacji na rzecz walki z terroryzmem i wzmocnionych granic zewnętrznych” **Komisja Europejska zwróciła uwagę na wyraźny związek między bezpieczeństwem wyżej wymienionych dokumentów a prawidłowym pełnieniem przez nie funkcji dokumentów tożsamości.**[5]

Rozwiązania zawarte w ustawie z 2010 r. o dowodach osobistych służące stworzeniu odpowiednich warunków bezpieczeństwa dowodów osobistych jako dokumentów tożsamości pojawiały się stopniowo. Autorka niniejszego opracowania jest zdania, iż **rozwiązania służące wspomnianemu bezpieczeństwu należy pojmować szeroko, w tym sensie że obejmują one szereg rozwiązań unormowanych w ustawie, które temu bezpieczeństwu służą.** Będą to zatem regulacje prawne dotyczące budowy dowodu osobistego, zarówno jego warstwy graficznej jak i elektronicznej, aktywacji certyfikatów, ich zawieszania, cofnięcia zawieszenia jak i ich unieważnienia; zasad wydawania, wymiany, czy unieważniania dowodów osobistych, dostępu do rejestrów, itd. Mając to na uwadze, celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na jedną z ostatnich nowelizacji ustawy z 2010 r. o dowodach osobistych, stanowiącą przejaw dostosowania krajowego porządku prawnego do wymogów wynikającym z prawa unijnego, a dokładnie z **rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się**[6] (dalej „rozporządzenie Nr 2019/1157”). Wprowadzenie unijnych standardów do ustawy z 2010 r. o dowodach osobistych odbyło się w drodze **ustawy z dnia 14 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw**[7] (dalej „nowelizacja kwietniowa”).

1. Rozporządzenie Nr 2019/1157 a bezpieczeństwo dowodów osobistych

Regulacje prawa unijnego, zawarte w rozporządzeniu Nr 2019/1157 mają na celu wyeliminować ryzyko fałszowania dokumentów oraz zapobiec potencjalnym przestępstwom przeciwko wiarygodności dokumentów wskutek obowiązywania różnych jego wzorów oraz sposobów zabezpieczeń na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej.[8]

[3] I. Jaworska, Nowe zasady wydawania dowodów osobistych, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 7-8, s. 88.

[4] G. Krawiec, Wprowadzenie (w:) Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz, M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodzak, J. Podgórska - Rykała, C.H.Beck, Warszawa 2021, s. XXVI.

[5] zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0602>, dostęp: 18.01.2022.

[6] Dz. Urz. UE., L 188/67.

[7] Dz. U. z 2021 r., poz. 1000.

[8] K. Mazurek, Dowody osobiste z odciskiem palców, Legalis z 20.09.2021.

Jak przyjął unijny prawodawca, istniejące znaczące różnice w zakresie zabezpieczeń na poziomie krajowym dotyczące dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie oraz dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii zamieszkującym w innym państwie członkowskim, czy też członkom ich rodzin, zwiększają ryzyko fałszowania tych dokumentów oraz ryzyko przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, a ponadto przysparzają obywatelom trudności natury praktycznej, w szczególności gdy chcą oni korzystać z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się. Stąd **konieczne było ustalenie na poziomie unijnym pewnych jednolitych standardów dotyczących procesu wydawania dowodów osobistych**, które swoją finalną postać przyjęły w postanowieniach rozporządzenia Nr 2019/1157.

Wydawanie wiarygodnych i bezpiecznych dowodów osobistych wymaga zapewnienia m.in. odpowiedniego procesu rejestracji tożsamości i „bezpiecznych dokumentów „źródłowych” wspierających proces wydawania dowodów osobistych”.[9] Bezpieczeństwo, a co za tym idzie, autentyczność dowodów osobistych oraz wiarygodną identyfikację jego posiadacza, mają zostać zapewnione poprzez przyjęcie pewnych minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń oraz włączenie danych biometrycznych (takich jak wizerunek twarzy i odciski palców) do dowodów osobistych i kart pobytowych członków rodziny, którzy nie są obywatelami danego państwa członkowskiego. Zdaniem prawodawcy unijnego włączenie ww. identyfikatorów biometrycznych powinno umożliwić obywatelom Unii pełne korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się oraz z korzyści, które z realizacją tego prawa są związane.[10]

Wspomniane „minimalne normy” zostały określone w przepisach art. 3, 4, 6, 7 oraz 10 rozporządzenia Nr 2019/1157 i dotyczą one poszczególnych kwestii związanych z zagadnieniem bezpieczeństwa dowodów osobistych i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii zamieszkującym w innym państwie członkowskim, czy też członkom ich rodzin.

Są to standardy odnoszące się do:

1. stosowania norm w zakresie zabezpieczeń określonych w dokumencie ICAO nr 9303;
2. stosowania norm dotyczących warstwy graficznej dokumentu;
3. wyposażenia dowodów osobistych w nośnik danych o wysokim stopniu zabezpieczenia, zawierają identyfikatory biometryczne, tj. wizerunek twarzy posiadacza dokumentu i dwa odciski palców w formatach cyfrowych, pobrane przy zachowaniu odpowiednich specyfikacji technicznych;
4. określenia zasad pobierania i umieszczania w dowodzie osobistym identyfikatorów biometrycznych, takich jak wizerunek twarzy posiadacza dokumentu i odciski palców;
5. spełnienia wymogów w zakresie zamieszczania w warstwie graficznej dowodu osobistego danych na użytek usług elektronicznych, np. takich jak administracja elektroniczna i e-biznes;
6. minimalnych i maksymalnych okresów ważności dowodów osobistych;
7. minimalnego zakresu informacji, które powinny być zawarte w dokumentach pobytowych;
8. stosowania jednolitych wzorców warstwy graficznej dokumentów pobytowych;
9. pobierania identyfikatorów biometrycznych.

W tym ostatnim przypadku prawodawca unijny przyjął, iż „identyfikatory biometryczne gromadzone są wyłącznie przez wykwalifikowany i odpowiednio upoważniony personel, wyznaczony przez krajowe organy odpowiedzialne za wydawanie dowodów osobistych lub dokumentów pobytowych, w celu umieszczenia ich na nośniku o wysokim stopniu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 5 w odniesieniu do dowodów osobistych oraz w art. 7 ust. 1 w odniesieniu do kart pobytowych.

[9] Motyw 10 rozporządzenia Nr 2019/1157.

[10] Motyw 10 rozporządzenia Nr 2019/1157.

W drodze odstępstwa (...) odciski palców są pobierane wyłącznie przez wykwalifikowany i odpowiednio upoważniony personel takich organów, z wyjątkiem przypadków, w których wnioski przedkładane są organom dyplomatycznym i konsularnym państwa członkowskiego. W celu zapewnienia zgodności identyfikatorów biometrycznych z tożsamością wnioskodawcy, wnioskodawca stawia się osobiście co najmniej raz w trakcie procedury wydawania dokumentu w odniesieniu do każdego wniosku.”[11]

Ponadto, w rozporządzeniu Nr 2019/1157 przyjęto, iż identyfikatory biometryczne gromadzone na potrzeby personalizacji dowodów osobistych lub dokumentów pobytowych powinny być przechowywane w wysoce bezpieczny sposób i wyłącznie do dnia odbioru dokumentu, nie dłużej jednak niż 90 dni od daty wydania tego dokumentu. Po upływie ww. okresu identyfikatory biometryczne powinny zostać natychmiast usunięte lub zniszczone.[12]

Analizując przepis art. 10 rozporządzenia Nr 2019/1157 należy pamiętać, że w procesie wydawania dowodów osobistych mamy do czynienia z działaniami, które mieszczą się w pojęciu przetwarzania danych osobowych, zdefiniowanym w art. 4 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE[13] (dalej „ogólne rozporządzenie o ochronie danych”). W myśl tej regulacji przetwarzanie danych osobowych „oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie.”[14] Prawodawca unijny *expressis verbis* przewidział **stosowanie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych do danych osobowych, które mają być przetwarzane w związku ze stosowaniem rozporządzenia Nr 2019/1157.**[15] Natomiast na gruncie tej ostatniej regulacji ma miejsce doprecyzowanie gwarancji mających zastosowanie do przetwarzanych danych osobowych, a w szczególności do danych wrażliwych, takich jak identyfikatory biometryczne. W tym zakresie rozporządzenie Nr 2019/1157 przewiduje m.in. takie reguły:

1. osoby, których dane dotyczą, powinny być poinformowane o istnieniu w ich dokumentach nośnika danych biometrycznych, w tym o ich dostępności w formie zbliżeniowej, a także o wszystkich przypadkach wykorzystania danych zawartych w ich dowodach osobistych i dokumentach pobytowych;
2. w każdym przypadku osoby, których dane dotyczą, powinny mieć dostęp do danych osobowych przetwarzanych w ich dowodach osobistych i dokumentach pobytowych, a także prawo do sprostowania tych danych poprzez wydanie nowego dokumentu, w przypadku gdy dane takie są błędne lub niepełne;
3. nośnik danych powinien zapewniać wysoki poziom zabezpieczenia i skutecznie chronić przechowywane na nim dane osobowe przed nieuprawnionym dostępem,
4. informacje w formie nadającej się do odczytu maszynowego powinny zostać umieszczone w dowodzie osobistym lub dokumencie pobytowym wyłącznie zgodnie ze standardami określonymi w prawie Unii oraz prawem krajowym wydającego państwa członkowskiego;
5. dane biometryczne przechowywane na nośniku danych dowodów osobistych i dokumentów pobytowych są wykorzystywane wyłącznie zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym przez odpowiednio upoważniony personel właściwych organów krajowych i agencji unijnych dla potrzeb weryfikacji: autentyczności dowodu osobistego lub dokumentu pobytowego; tożsamości jego posiadacza za pomocą bezpośrednio dostępnych porównywalnych cech w przypadkach, gdy okazanie dowodu osobistego lub dokumentu pobytowego jest wymagane przepisami.

[11] Art. 10 ust. 1 rozporządzenia Nr 2019/1157.

[12] Art. 10 ust. 3 rozporządzenia Nr 2019/1157.

[13] Dz. Urz. UE L 119.

[14] Art. 4 pkt 2 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

[15] Motyw 40 rozporządzenia Nr 2019/1157.

Zgodnie z art. 11 rozporządzenia Nr 2019/1157 państwa członkowskie UE z poszanowaniem regulacji ogólnego rozporządzenia o ochronie danych mają zapewnić bezpieczeństwo, integralność, autentyczność i poufność danych gromadzonych i przechowywanych w związku z realizacją standardów bezpieczeństwa dowodów osobistych. **W świetle unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych organy odpowiedzialne za wydawanie dowodów osobistych i dokumentów pobytowych będą występować w roli administratora danych i w związku z tym będą one odpowiedzialne za prawidłowe przetwarzanie danych osobowych.** Natomiast organy nadzoru w rozumieniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych powinny wykonywać swoje zadania we wskazanym zakresie, w tym posiadać dostęp do wszystkich danych osobowych i wszelkich niezbędnych informacji, a także do pomieszczeń lub sprzętu do przetwarzania danych prowadzonego przez właściwe organy. Prawodawca unijny założył, że współpraca przez państwa członkowskie z usługodawcami zewnętrznymi nie będzie wyklucza jego odpowiedzialności, która może wynikać z regulacji prawa Unii lub prawa krajowego z tytułu naruszenia obowiązków w odniesieniu do danych osobowych.

3. Nowelizacja ustawy o dowodach osobistych z 14 kwietnia 2021 r.

Na potrzeby wprowadzenia standardów określonych w rozporządzeniu Nr 2019/1157 polski prawodawca dokonał zmiany przepisów ustawy z 2010 r. o dowodach osobistych w drodze **nowelizacji z dnia 14 kwietnia 2021 r., która weszła w życie 7 listopada 2021 r.**

Zmiany w dotychczas obowiązującej ustawie zostały dokonane przede wszystkim na takich polach regulacji, jak:

- 1.terminy ważności dowodów osobistych,
- 2.wyposażenie dowodu osobistego w dodatkowe dane (identyfikatory) biometryczne,
- 3.udostępnianie i przechowywanie danych (identyfikatorów) biometrycznych przez uprawnione organy,
- 4.zasady wydawania i wymiany dowodów osobistych,
- 5.zasady prowadzenia Rejestru Dowodów Osobistych i udostępniania danych w nim zawartych.

4. Terminy ważności dowodów osobistych

Przepis art. 7 ustawy o dowodach osobistych wskazuje na to, że dowód osobisty jest dokumentem mającym określony ustawowo termin ważności, który rozpoczyna swój bieg z dniem wydania dowodu osobistego posiadaczowi dowodu osobistego lub jego przedstawicielowi ustawowemu.

Dowody osobiste, które były wydawane od marca 2019 r., zachowują do czasu upływu terminu, do tej pory określone okresy ważności, tj.:

- 1.5 lat – dla dzieci do 5. roku życia,
- 2.10 lat – dla osób powyżej 5. roku życia.

Natomiast **nowe dowody osobiste** wydawane na podstawie nowelizacji kwietniowej **będą ważne:**

- 1.5 lat – dla dzieci poniżej 12. roku życia,
- 2.10 lat – dla osób powyżej 12. roku życia,
- 3.12 miesięcy – dla osób, od których pobranie odcisków palców jest chwilowo niemożliwe.

Zarówno poprzednie, jak obecnie obowiązujące rozwiązanie **łączy kwestię terminu ważności dowodu osobistego w pierwszej kolejności z wiekiem posiadacza**. Natomiast nowelizacja kwietniowa wprowadziła **dotatkową przesłankę odnoszącą się do przejściowej fizycznej przeszkody pobrania odcisków palców** – przy jej zastosowaniu termin ważności dowodu osobistego wydanego osobie, która ukończyła 12. rok życia, ale od której chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków któregośkolwiek z palców (ze względów medycznych, np. oparzenia kończyn górnych, założony gips na obie ręce, itd.), wynosić będzie 12 miesięcy od daty jego wydania. Jest to rozwiązanie szczególne w stosunku do ogólnej regulacji z art. 7 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych, wskazujące na to że przejściowa niemożność pobrania odcisków palców od przyszłego posiadacza nie pozbawia go możliwości uzyskania dowodu osobistego. To wyjątkowe rozwiązanie prawne stanowi wyraz realizacji postanowień art. 4 ust. 3 rozporządzenia Nr 2019/1157, zgodnie z którym „państwa członkowskie wydają dowód osobisty o okresie ważności wynoszącym dwanaście miesięcy lub mniej w przypadku gdy chwilowo fizycznie niemożliwe jest pobranie odcisków któregośkolwiek z palców wnioskodawcy.” Jak zatem widać unijne rozporządzenie nie wprowadza żadnej granicy wiekowej w tym zakresie w przeciwieństwie do polskiego prawodawcy (art. 7 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych – osoba która ukończyła 12. rok życia).

W tym miejscu należy nadmienić, iż polski ustawodawca nie skorzystał z innych rozwiązań przewidzianych w rozporządzeniu nr 2019/1157, a które odnoszą się do kwestii terminu ważności dowodów osobistych. Mianowicie, w art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia jest mowa o tym, że na zasadzie wyjątku od 5-cio i 10-cio letnich terminów ważności dowodów osobistych państwa członkowskie mogą przewidzieć okres ważności:

1. krótszy niż 5 lat w przypadku dowodów osobistych wydawanych osobom małoletnim;
2. w wyjątkowych przypadkach, krótszy niż 5 lat w przypadku dowodów osobistych wydawanych osobom w szczególnych i ściśle określonych okolicznościach oraz w przypadku gdy okres ważności tych dokumentów jest ograniczony zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym;
3. przekraczający 10 lat w przypadku dowodów osobistych wydawanych osobom, które ukończyły 70 rok życia.

Wydawać się może, że to ostatnie rozwiązanie dotyczące posiadaczy powyżej 70 roku życia mogłoby być godne uwagi i może należało rozważyć powrót do rozwiązań, obowiązujących jeszcze pod rządami ustawy o dowodach osobistych z 1974 r., która to dla osób w wyżej wskazanym wieku przewidywała wydawanie dowodów osobistych bezterminowo? Co ciekawe, takie rozwiązanie było projektowane na etapie prac nad nowelizacją kwietniową w Senacie, gdzie zostało jednogłośnie przyjęte, przy braku głosów przeciwnych i wstrzymujących się.[16] Niestety rozwiązanie to nie zostało zaakceptowane przez Sejm, w związku z czym dla osób powyżej 70 roku życia polski ustawodawca przewiduje ogólny 10 letni okres ważności dowodów osobistych.

5. Dodatkowe identyfikatory biometryczne w nowych dowodów osobistych i dostęp do nich

Zasadniczym rozwiązaniem podyktowanym zapewnieniem bardziej optymalnych warunków zabezpieczeń dowodów osobistych jest **regulacja wprowadzająca do warstwy elektronicznej dowodów osobistych drugą cechę (identyfikator) biometryczną, tj. dwa odciski palców w formatach cyfrowych. Pierwszy identyfikator biometryczny, czyli wizerunek twarzy, zawierają dowody z warstwą elektroniczną wydawane od marca 2019 roku.**

[16] M. Chomiuk, Dowód osobisty ważny dla seniora bezterminowo? INFOR, Prawo z 14 maja 2021 r., <https://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/5252629,Dowod-osobisty-dla-seniora-wazny-bezterminowo.html>, dostęp: 20.01.2022.

Jak wynika z treści wspomnianego wcześniej art. 7 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych oraz z art. 12 ust. 1 lit. j tej ustawy, druga cecha biometryczna nie jest przewidziana w e-dowodach wydanych dla osób poniżej 12. roku życia oraz osób, od których pobranie odcisków palca jest niemożliwe.

Oprócz drugiej danej biometrycznej w postaci dwóch odcisków palców w wyniku nowelizacji kwietniowej **do warstwy graficznej wprowadzono odwzorowanie własnoręcznego podpisu posiadacza dowodu osobistego**. Wprowadzenie takiej danej jest efektem konieczności dostosowania wzoru dowodu osobistego do specyfikacji i minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń określonych w unijnych i międzynarodowych normach, np. w dokumencie ICAO nr 9303.[17] Wyjątek od zasady zamieszczania własnoręcznego podpisu posiadacza dowodu osobistego został przewidziany dla dowodów osobistych wydanych osobom, które nie ukończyły 12. roku życia, oraz dowodów osobistych osób, które nie mogą złożyć podpisu. W tym ostatnim przypadku brak możliwości złożenia własnoręcznego podpisu dotyczy przede wszystkim sytuacji, gdy posiadacz nie może złożyć podpisu z przyczyn zdrowotnych o charakterze trwałym, będących efektem zarówno niepełnosprawności fizycznej, jak i intelektualnej. Koresponduje to z rozwiązaniem zawartym w rozporządzeniu Nr 2019/1157, przewidującym w art. 3 ust. 7, iż z obowiązku złożenia odcisków palców mogą być zwolnione dzieci poniżej 12 roku życia. Natomiast obligatoryjnie z obowiązku złożenia odcisków palców zwolnione są dzieci poniżej 6 roku życia oraz osoby, od których pobranie takich odcisków jest fizycznie niemożliwe.

Polski ustawodawca założył, iż odciski palców będą odwzorowywane w urzędzie, na podobnych zasadach jak to odbywa się w procedurze wydawania dokumentów paszportowych. Zgodnie z **§ 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** z dnia 5 października 2021 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu[18], „**od osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, która ukończyła 12. rok życia, pobiera się odciski palców wskazujących obu dłoni za pomocą elektronicznego urządzenia do pobierania odcisków palców. W przypadku gdy odcisk palca wskazującego jest nieczytelny lub brak tego palca, odcisk pobiera się kolejno z palca środkowego, serdecznego albo kciuka, w odniesieniu do każdej z dłoni. Jeżeli odciski wszystkich palców danej dłoni wykazują niską jakość, pobiera się odcisk palca danej dłoni, który ma najwyższą jakość**”. Informację o powyższych czynnościach, a w szczególności, czy odciski palców zostały pobrane, organ gminy odnotowuje we wniosku o wydanie dowodu osobistego.

Przepis art. 29c ustawy o dowodach osobistych wskazuje na to, że podczas składania wniosku o wydanie dowodu osobistego pobiera się odciski palców od osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego, z wyłączeniem osób, o których mowa w art. 12a ust. 1a, czyli od osoby:

1. która nie ukończyła 12. roku życia,
2. od której chwilowo fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków któregośkolwiek z palców,
3. od której pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe.

W związku z powyższym, w warstwie elektronicznej dowodów osobistych wskazanych wyżej osób nie zamieszcza się odcisków palców. Powyższe rozwiązania oznaczają w praktyce, że wniosek o wydanie lub wymianę dowodu osobistego nie będzie mógł zostać złożony drogą elektroniczną, za wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 12a ust. 1a ustawy i dowodach osobistych.[19]

[17] Zob. <https://www.cpd.mswia.gov.pl/technologie/biometria-w-dokumentach/>, dostęp: 20.01.2022.

[18] Dz. U. z 2021, Nr 1865.

[19] Zob. również: art. 24 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych.

Pobrane od przyszłego posiadacza odciski palców będą przechowywane w Rejestrze Dowodów Osobistych wyłącznie w celu wydania dowodu osobistego.

Odciski są usuwane z Rejestru automatycznie:

1. w momencie odebrania dowodu przez obywatela albo
2. gdy obywatel nie odebrał dowodu w ciągu 90 dni od daty wydania (czyli daty personalizacji zamieszczonej w dowodzie).

Zagadnienie to wiąże się nierozzerwalnie z kwestią dostępu do tych danych. Treść nowego przepisu art. 12ca ustawy o dowodach osobistych przyjmuje, iż **uprawnione do korzystania z dostępu do danych biometrycznych zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego w zakresie odcisków palców na potrzeby weryfikacji autentyczności dowodu osobistego lub tożsamości jego posiadacza są podmioty, o których mowa w art. 66 ust. 3 pkt 1-11 ustawy o dowodach osobistych**, czyli:

1. organy prokuratury;
2. organy Policji;
3. Komendant Główny Straży Granicznej;
4. Komendant Straży Marszałkowskiej;
5. Komendant Służby Ochrony Państwa;
6. Inspektor Nadzoru Wewnętrznego;
7. Szef Służby Wywiadu Wojskowego;
8. Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
9. organy Krajowej Administracji Skarbowej;
10. Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej;
11. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
12. Szef Agencji Wywiadu;
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
14. Szef Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

Należy zwrócić uwagę na to, że przepis art. 12ca wyraźnie traktuje o tym, iż **dostęp do tych danych dla ww. podmiotów jest ograniczony wyłącznie dla realizacji potrzeb weryfikacji autentyczności dowodu osobistego lub tożsamości jego posiadacza**, a to oznacza, że nie może być wykorzystywany do realizacji innych celów, nawet tych przewidzianych w ustawach szczególnych. Ten przepis to kolejny przykład dostosowania krajowego porządku prawnego do wymogów wynikającym z art. 11 ust. 6 rozporządzenia Nr 2019/1157, przewidującym, że uprawnienie do wykorzystywania danych biometrycznych zawartych w dowodach osobistych mogą posiadać wyłącznie właściwe organy krajowe i agencje unijne dla potrzeb weryfikacji autentyczności dowodu osobistego lub tożsamości jego posiadacza, za pomocą bezpośrednio dostępnych porównywalnych cech w przypadkach, gdy okazanie dowodu osobistego lub dokumentu pobytowego jest wymagane przepisami.[20]

6. Nowe wymagania w zakresie warstwy graficznej i elektronicznej

Rozporządzenie Nr 2019/1157 przewiduje **szereg wymogów dotyczących warstwy graficznej i elektronicznej dowodów osobistych, które powinny lub mogą zostać uwzględnione przez państwa członkowskie na potrzeby zbudowania jednolitych standardów w zakresie bezpieczeństwa tych dokumentów publicznych**.

[20] A. Nodźak, Dostęp do danych biometrycznych w warstwie elektronicznej (w:) Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz, M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska – Rykała, C.H.Beck., Warszawa 2021, s. 56.

Wymogi te zostały zawarte przede wszystkim w **art. 3 rozporządzenia** i należą do nich:

1. wytwarzanie dowodów osobistych powinno odbywać się w formacie ID-1 a dowody powinny posiadać pole przeznaczone do odczytu maszynowego. Takie dowody osobiste powinny opierać się na specyfikacjach i minimalnych normach dotyczących zabezpieczeń określonych w dokumencie ICAO nr 9303 i być zgodne z wymogami określonymi w lit. c), d), f) i g) załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1030/2002 w wersji zmienionej rozporządzeniem (UE) 2017/1954,
2. elementy danych zawarte na dowodach osobistych powinny być zgodne ze specyfikacjami określonymi w części 5 dokumentu ICAO nr 9303, natomiast w drodze odstępstwa od powyższego, numer dokumentu może być umieszczony w polu I, a wskazanie płci danej osoby jest fakultatywne,
3. na dokumencie powinien widnieć tytuł „Dowód osobisty” lub inne ogólnie przyjęte oznaczenie krajowe w języku urzędowym lub językach urzędowych wydającego państwa członkowskiego oraz słowa „Dowód osobisty” w co najmniej jednym innym języku urzędowym instytucji Unii,
4. dowód osobisty powinien zawierać
5. , z przodu, dwuliterowy kod państwa członkowskiego wydającego dokument, wydrukowany w sposób kontrastujący na tle niebieskiego prostokąta i otoczony 12 żółtymi gwiazdami,
6. dowody osobiste są wyposażone w nośnik danych o wysokim stopniu zabezpieczenia, który zawiera wizerunek twarzy posiadacza dokumentu i dwa odciski palców w formatach cyfrowych. W odniesieniu do pobierania identyfikatorów biometrycznych państwa członkowskie powinny stosować specyfikacje techniczne określone w decyzji wykonawczej Komisji C(2018)7767 (13). Ww. nośnik danych musi mieć wystarczającą pojemność i wydajność, aby zagwarantować integralność, autentyczność i poufność danych. Przechowywane dane powinny być dostępne w formie bezstykowej i zabezpieczone, tak jak określono w decyzji wykonawczej C(2018)7767,
7. jeżeli jest to konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu, państwa członkowskie mogą zamieszczać dane szczegółowe i adnotacje do użytku krajowego, zgodnie z wymogami prawa krajowego. Nie może to spowodować obniżenia efektywności minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń oraz transgranicznej kompatybilności dowodów osobistych,
8. w przypadku gdy państwa członkowskie umieszczają podwójny interfejs lub osobny nośnik danych w dowodzie osobistym, dodatkowy nośnik danych musi być zgodny z odpowiednimi normami ISO i nie może zakłócać w żaden sposób działania nośnika danych, o którym mowa w pkt 5,
9. w przypadku gdy państwa członkowskie przechowują w dowodach osobistych dane na użytek usług elektronicznych, takich jak administracja elektroniczna i e-biznes, takie dane krajowe muszą być pod względem fizycznym lub logicznym oddzielone od danych biometrycznych, o których mowa w pkt 5,
10. w przypadku gdy państwa członkowskie wprowadzają do dowodów osobistych dodatkowe zabezpieczenia, nie może obniżyć to poziomu kompatybilności transgranicznej takich dowodów osobistych ani skuteczności minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń.

Realizacja unijnych standardów znalazła swoje odzwierciedlenie nie tyle w samej ustawie o dowodach osobistych, co **w aktach wykonawczych** do niej, a w szczególności w:

- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2021 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu,
- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warstwy elektronicznej dowodu osobistego.[21]

[21] Dz. U. z 2021, Nr 1831.

WZÓR DOWODU OSOBISTEGO



I. AWERS DOWODU OSOBISTEGO

1. Tło giloszowe.
2. Litery RP wkomponowane w tło giloszowe.
3. Czarne napisy drukowane czcionką o różnej wielkości:
 - a) Rzeczpospolita Polska Republic of Poland,
 - b) Dowód osobisty Identity card,
 - c) NAZWISKO / SURNAME,
 - d) IMIONA / GIVEN NAMES,
 - e) OBYWATELSTWO / NATIONALITY,
 - f) DATA URODZENIA / DATE OF BIRTH,
 - g) PLEĆ / SEX,
 - h) SERIA I NUMER DOKUMENTU / DOCUMENT NUMBER,
 - i) TERMIN WAŻNOŚCI / EXPIRY DATE,
 - j) PODPIS / SIGNATURE,
 - k) NUMER CAN / CAN.
4. Tarcza herbowa z orłem w koronie wg wzoru określonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Nadrukowany farbą optycznie zmienną symbol biometrii.
6. Transparentne litery DO wykonane znakami w systemie Braille'a.
7. Dwuliterowy kod Rzeczypospolitej Polskiej wydrukowany w sposób kontrastujący na tle niebieskiego prostokąta i otoczony 12 złotymi gwiazdami.
8. Mikrodruki.
9. Pole do umieszczenia fotografii posiadacza dowodu osobistego.
10. Transparentny znak holograficzny.
11. Pole do umieszczenia powtórzonej fotografii posiadacza dokumentu i roku ważności dokumentu.
12. Wypukłe transparentne linie giloszowe i litery RP.
13. Nadruki farbami aktywnymi w promieniowaniu UV.



II. REWERS DOWODU OSOBISTEGO

1. Tło giloszowe.
2. Litery RP i napis POLSKA wkomponowane w tło giloszowe.
3. Czarne napisy drukowane czcionką o różnej wielkości:
 - a) NUMER PESEL / PERSONAL NUMBER,
 - b) MIEJSCE URODZENIA / PLACE OF BIRTH,
 - c) NAZWISKO RODZICÓW / FAMILY NAME,
 - d) IMIONA RODZICÓW / PARENTS' GIVEN NAMES,
 - e) ORGAN WYDAJĄCY / ISSUING AUTHORITY,
 - f) SERIA I NUMER DOKUMENTU / DOCUMENT NUMBER,
 - g) DATA WYDANIA / DATE OF ISSUE.
4. Mikrodruki.
5. Ciąg 15 transparentnych znaków alfanumerycznych.
6. Nadruki farbami aktywnymi w promieniowaniu UV.

Dowód osobisty ma formę karty formatu ID1 o wymiarach 53,98 × 85,60 mm wykonanej z poliwęglanu, spersonalizowanej przy użyciu wielkich liter. W trakcie personalizacji na rewersie dowodu osobistego są nanoszone kod paskowy zawierający numer CAN oraz powtórzona fotografia posiadacza dokumentu.

Rys. 1. Wzór dowodu osobistego określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2021 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. z 2021, Nr 1865).

Natomiast **szczegółowe unormowanie zagadnień związanych z wprowadzeniem warstwy elektronicznej do dowodu osobistego według obecnych unijnych standardów zawarte zostało w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warstwy elektronicznej dowodu osobistego**. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wybrane postanowienia rozporządzenia istotne w kontekście zabezpieczenia dowodów osobistych, takie jak choćby funkcje warstwy elektronicznej, jej budowa, wymagania techniczne dotyczące budowy warstwy elektronicznej, wymagań funkcjonalnych czy wymagań w zakresie bezpieczeństwa dowodu osobistego.

Warstwa elektroniczna dowodu osobistego według przepisu § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia [22] pełni następujące role:

1. **obsługuje kody o długości minimalnej 4 cyfr**, w tym kody z funkcją kodu początkowego dla każdego z kodów, w którego miejsce posiadacz dowodu osobistego ustala własne kody, o których mowa w art. 12b ust. 1 ustawy o dowodach osobistych:
 - a. dla certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia, zwany dalej „kodem PIN1”, oraz
 - b. dla certyfikatu podpisu osobistego, zwany dalej „kodem PIN2”;
2. **umożliwia zmianę kodu PIN1 i kodu PIN2** za pomocą dotychczasowego kodu PIN1 albo odpowiednio kodu PIN2, albo kodu odblokowującego, o którym mowa w art. 12b ust. 4 ustawy o dowodach osobistych, zwanego dalej „kodem PUK”;
3. **umożliwia odblokowanie kodu PIN1 i kodu PIN2** za pomocą kodu PUK;
4. **zawiera licznik błędnych prób wprowadzenia kodu PIN1 i kodu PIN2** z możliwością ustawienia parametru liczby błędnych prób powodujących zablokowanie tych kodów;
5. w przypadku podania poprawnego kodu PIN1 albo kodu PIN2 **zeruje mechanizm licznika**, o którym mowa w pkt 5;
6. **zapewnia komunikację z użyciem interfejsu bezstykowego pozwalającego na bezpieczne, szyfrowane połączenie;**
7. **uniemożliwia odblokowanie kodu PIN1 albo kodu PIN2 po zablokowaniu kodu PUK;**
8. **uniemożliwia odblokowanie kodu PUK;**
9. **spełnia zalecenia** Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, zwanej dalej „ICAO”, określone w dokumencie – Doc 9303 Machine Readable Travel Documents część 10, 11 i 12 (wersja siódma z 2015 r.);
10. zawiera aplikację ICAO umożliwiającą automatyczną odprawę przy przekraczaniu granic państw.

W ww. załączniku określone zostały wymagania techniczne odnośnie do budowy warstwy elektronicznej, wymagań funkcjonalnych czy wymagań w zakresie bezpieczeństwa dowodu osobistego. **Warstwę elektroniczną** według załącznika Nr 1 ust. 1 pkt 1 **stanowią: mikroprocesor; biblioteka kryptograficzna platforma operacyjna, w tym środowisko oprogramowania Java oraz dedykowane oprogramowanie; interfejs bezstykowy zgodny z normą ISO/IEC 14443 typ A lub B; aplet lub aplety Java**, odpowiadające za funkcjonalności określone w art. 12a ustawy o dowodach osobistych. W odniesieniu do każdego z tych elementów budowy warstwy elektronicznej zostały określone w rozporządzeniu „minimalne wymagania”, które w założeniu polskiego prawodawcy jednocześnie spełniają unijne standardy oraz stwarzają warunki w zakresie funkcjonalności warstwy elektronicznej oraz w zakresie bezpieczeństwa, w tym poufności danych użytkownika oraz danych służących do realizacji funkcji bezpieczeństwa.

7. Podsumowanie

Problematyka dotycząca zasad wydawania dowodów osobistych w związku z nowelizacją z dnia 14 kwietnia 2021 r. budziła wiele wątpliwości już na etapie procesu legislacyjnego. Na płaszczyźnie administracji samorządowej największe wątpliwości budziło zastosowanie nowych regulacji odnośnie nowego wzoru dowodu osobistego oraz procedury związanej z pobieraniem drugiej danej biometrycznej, czyli odcisków palców przez pracowników samorządowych. Dla samorządów gminnych, jak i dla samych urzędników samorządowych kwestie te są niezwykle ważnym zagadnieniem normatywnym, choćby z tego względu, że gminy oraz pracownicy samorządowi mają obawy, co do praktycznych i technologicznych realizacji zadań ustawowych związanych z procedurą wydawania czy wymiany dowodów osobistych.

[22] A. Nodźak, Dostęp do danych biometrycznych w warstwie elektronicznej (w:) Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz, M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska – Rykała, C.H.Beck., Warszawa 2021, s. 46.

Z całą pewnością nie ma wątpliwości co do zasadności wprowadzenia rozwiązań przeciwdziałających zjawisku fałszowania dokumentów publicznych, w tym dokumentów tożsamości, takich jak dowody osobiste. Zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez Komisję Europejską, iż bezpieczne dokumenty podróży i tożsamości są niezbędne do niepodważalnego ustalenia tożsamości danej osoby.[23] Wprowadzenie rozwiązań prawnych i technologicznych przeciwdziałającym nadużyciom i zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego spowodowanych niedostatkami bezpieczeństwa dokumentów powinno opierać się na wypracowaniu spójnego podejścia w sprawie zabezpieczenia dokumentów, np. poprzez przejście na korzystanie z kilku, (a nie tylko jednego) identyfikatorów biometrycznych, oczywiście przy zagwarantowaniu wysokich standardów w zakresie ochrony danych osobowych.

[23] Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0602>, dostęp: 18.01.2022.

O AUTORZE

dr Agata Nodzak - absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego uzyskała na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie. Adiunkt w Instytucie Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Specjalizuje się w prawie administracyjnym, a w szczególności w problematyce prawa do informacji, procedurze administracyjnej oraz legislacji w administracji publicznej. Współautorka i autorka komentarzy, monografii i artykułów naukowych z zakresu prawa administracyjnego. Uczestniczka i współorganizatorka konferencji naukowych krajowych i międzynarodowych. Była urzędniczka administracji samorządowej (Urząd Miasta Krakowa). Członkini Polskiego Towarzystwa Legislacji. Uczestniczka projektów naukowych i edukacyjnych, w tym projektów naukowo – badawczych pn. „National Public Administration and European Integration” (wykonawca) i pn. „Protection of Fundamental Rights in the European Union” (kierownik) – w ramach Erasmus+ Programme – Jean Monnet „Modules, Chairs and Centres of Excellence”. Redaktor naczelny (2015-2020 z-ca red. nacz.) czasopisma naukowego „Rocznik Administracji Publicznej”.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

Warszawa, maj 2022
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa