

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

USTAWY O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

1. ANALIZA PROBLEMU

Podstawowym założeniem, które legło u podstaw opracowania ustawy o podpisach elektronicznych jest rozszerzenie katalogu nazwanych usług certyfikacyjnych, w tym zwłaszcza wprowadzenie nowych rodzajów podpisu elektronicznego. Dotychczasowe oparcie o bezpieczny podpis elektroniczny oraz tzw. „zwykły” podpis elektroniczny uznawane jest za niewystarczające i w niedostateczny sposób odwzorowujące siatkę pojęciową Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1999 r. *w sprawie ramowych warunków Wspólnoty dla podpisu elektronicznego* (99/93/WE). Ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości świadczenia usług projektowana ustawa o podpisach elektronicznych utrzymuje systematykę oraz znaczną część przepisów obowiązującej ustawy z dnia 18 września 2001 r. *o podpisie elektronicznym* (Dz. U. z dnia 15 listopada 2001 r.). Z uwagi na spójność z zakresem regulacji dyrektywy ustawa nie reguluje wszelkich mechanizmów uwierzytelnienia, elektronicznych dokumentów identyfikacyjnych oraz dokumentów elektronicznych. Kwestie te są lub będą regulowane odrębnymi przepisami.

Wprowadzone liczne zmiany dokonywane były przy założeniu możliwie dokładnego odwzorowania terminologii dyrektywy wspólnotowej oraz wprowadzaniu nowych narzędzi przy zachowaniu ciągłości świadczenia usług dotychczas istniejących. Wg stanu na koniec czerwca 2009 było aktywnych ponad 250 tysięcy certyfikatów kwalifikowanych do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego. Dokładna liczba certyfikatów niekwalifikowanych nie jest możliwa do ustalenia ze względu na brak obowiązku notyfikowania państwu tego rodzaju działalności certyfikacyjnej oraz niedostępność danych statystycznych w tym zakresie. W związku z istnieniem systemów, które obsługują podpisy elektroniczne oraz koniecznością zapewnienia odbiorcom usług możliwości ich dalszego wykorzystywania w odniesieniu do funkcjonujących narzędzi wprowadzone zostaną wyłącznie niezbędne zmiany.

STAN OBECNY. W obowiązującej dotychczas ustawie o podpisie elektronicznym zdefiniowane były pojęcia **bezpieczny podpis elektroniczny** i **certyfikat kwalifikowany**. W treści tejże ustawy używa się określenia będącego połączeniem obu wcześniej zdefiniowanych pojęć: bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Na przykład art. 5 ust. 2 stanowi, że „dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”. „Bezpieczny podpis elektroniczny” to przede wszystkim spełnienie wymagań technologicznych określonych w przepisach wynikających z ustawy o podpisie elektronicznym. Są to m.in. określona struktura podpisu, użyte algorytmy kryptograficzne (skrót, szyfrowe) oraz tzw. podpisane atrybuty podpisu (ustawa wymaga minimum atrybutu jednoznacznie wskazującego na certyfikat służący do weryfikacji podpisu). Technologiczną poprawność podpisu bezpiecznego zapewnia „bezpieczne urządzenie do składania podpisu elektronicznego”. Certyfikat kwalifikowany można uzyskać w jednym z tzw. kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne wpisanych do rejestru Ministra Gospodarki. W odniesieniu do tego rodzaju e-podpisu potocznie używana jest nazwa podpis kwalifikowany. Jakkolwiek w ustawie o podpisie elektronicznym nie było określenia

„podpis kwalifikowany” to pojęcie takie występuje w licznych dokumentach wspólnotowych. Bezpieczny podpis elektroniczny (podpis kwalifikowany) służy tylko do podpisywania i może go złożyć wyłącznie osoba fizyczna.

Ustawa o podpisie elektronicznym dopuszczała również „zwykły” **podpis elektroniczny**, który nie jest wprawdzie równoważny własnoręcznemu, lecz nie można odmówić mu ważności i skuteczności wyłącznie ze względu na jego elektroniczną formę. Wykorzystanie podpisu elektronicznego opartego o niekwalifikowany certyfikat pozostaje w znacznej mierze ograniczone do określonych systemów informatycznych. Zwykły podpis elektroniczny oprócz podpisywania może być również wykorzystywany do autentykacji oraz szyfrowania. Z tego powodu karty służące do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego zawierają z zasady również klucz prywatny zwykłego podpisu elektronicznego powiązany z certyfikatem niekwalifikowanym. Na przeszkodzie szerokiego wykorzystania tego rodzaju podpisu elektronicznego w procedurze administracyjnej stały dotychczas przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego, które uzależniały możliwość składania podań drogą elektroniczną od opatrzenia pisma bezpiecznym podpisem elektronicznym.

Oprócz wymienionych dwóch rodzajów podpisów elektronicznych inną nazwaną usługą certyfikacyjną funkcjonującą pod rządami obowiązującej obecnie ustawy jest **znakowanie czasem**, które wywołuje skutki prawne w postaci daty pewnej. Jakkolwiek dyrektywa wspólnotowa nie reguluje kwestii znakowania czasem większość państw członkowskich wprowadziła krajowe uregulowania w tym zakresie. Według danych z 2008 roku zrealizowanych zostało ok. 1.400.000 kwalifikowanych usług znakowania czasem. Usługa ta posiada ważne znaczenie dowodowe oraz służy konserwacji mocy dowodowej podpisanych elektronicznie dokumentów. Usługi znakowania czasem realizowane przez polskie podmioty kwalifikowane były i są wykorzystywane przez odbiorców usług certyfikacyjnych z zagranicy.

DYREKTYWA WSPÓLNOTOWA. W dyrektywie 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych mowa jest o trzech rodzajach podpisu elektronicznego¹. Pierwszym z nich jest najprostszy „**podpis elektroniczny**”, posiadający szerokie znaczenie. Podpis taki służy do weryfikacji tożsamości i uwierzytelniania danych. Może przy tym chodzić o tak prostą czynność jak podpisanie wiadomości elektronicznej nazwiskiem nadawcy lub przy użyciu kodu PIN. Aby stanowić podpis, uwierzytelnienie musi dotyczyć danych, a nie służyć tylko jako metoda lub technika uwierzytelniania dla podmiotu. Drugim zdefiniowanym w dyrektywie rodzajem podpisu elektronicznego jest „**zaawansowany podpis elektroniczny**”. Podpis taki musi spełniać wymagania określone w art. 2 ust. 2 dyrektywy. Dyrektywa nie preferuje żadnej technologii, ale w praktyce definicja ta dotyczy głównie podpisów elektronicznych opartych na infrastrukturze klucza publicznego (PKI). W rozwiązaniu tym dane podpisywane są z wykorzystaniem technik szyfrowania, które wymagają użycia klucza prywatnego. W art. 5 ust. 1 mowa jest o trzecim rodzaju podpisu elektronicznego, który w dyrektywie nie otrzymał własnej nazwy a w dokumentach wspólnotowych nazywany jest „**kwalifikowanym podpisem elektronicznym**”. Chodzi o zaawansowany podpis elektroniczny oparty na kwalifikowanym certyfikacie i złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do

¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania dyrektywy 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, COM(2006) 120 wersja ostateczna, Bruksela, 17 marca 2006.

składania podpisu. Podpis taki musi spełniać wymagania określone w załącznikach I, II i III² do wymienionej dyrektywy. „**Podpisujący**” jest zdefiniowany w dyrektywie jako „osoba posiadająca urządzenie służące do składania podpisów, która działa w imieniu własnym lub w imieniu osób prawnych lub fizycznych, lub podmiotu, którego jest przedstawicielem”. Mimo iż dyrektywa nie stanowi, że podpis elektroniczny może dotyczyć wyłącznie osoby fizycznej, to składającym „kwalifikowany” podpis elektroniczny (art. 5 ust. 1 dyrektywy) może być tylko osoba fizyczna ze względu na wymóg certyfikatu kwalifikowanego. Tylko nieliczne państwa Unii Europejskiej używają pojęcia certyfikat kwalifikowany na określenie certyfikatów osób prawnych (np. Hiszpania). W chwili obecnej Forum Europejskich Organów Nadzoru Podpisu Elektronicznego (FESA) oraz większość państw członkowskich stoi na stanowisku, że certyfikat kwalifikowany może dotyczyć wyłącznie osób fizycznych, co nie wyklucza możliwości wskazania w certyfikacie instytucji z której umocowania występują.

W świetle obecnych prac wspólnotowych nad wykorzystaniem podpisu elektronicznego, które prowadzone są w ramach implementacji dyrektywy usługowej możliwość osiągnięcia transgranicznej interoperacyjności procedur elektronicznych wiązana jest wyłącznie z certyfikatem kwalifikowanym. Wprowadzenie podpisu zaawansowanego, który nie wymaga stosowania tzw. bezpiecznego urządzenia powinno być zatem wdrażane z ostrożnością oraz bez szkody dla rozwiązań dotychczas istniejących. Chociaż stosowanie certyfikatu kwalifikowanego nie jest w przypadku podpisu zaawansowanego koniecznością wskazane będzie jego wykorzystanie, jeśli niezbędna jest akceptacja podpisu za granicą. Podpis zaawansowany odmiennie do podpisu opartego o kwalifikowany certyfikat nie posiadał dotychczas wystandardyzowanego formatu i profilu w skali Unii Europejskiej. Usługi certyfikacyjne dla podpisów zaawansowanych realizowane są w ponad dwudziestu różnych modelach implementacji, a państwa członkowskie mają swobodę wyboru technologii zaawansowanych podpisów elektronicznych dla potrzeb krajowych zastosowań. W chwili obecnej prowadzone są prace zmierzające do wybrania formatów referencyjnych dla podpisu zaawansowanego, który powinny być uznawane przez wszystkie państwa członkowskie w procedurach transgranicznych. W ramach prowadzonych obecnie prac wspólnotowych w zakresie podpisu elektronicznego wstępnie wskazano na formaty XAdES EPES BES oraz CADES EPES BES jako standardy referencyjne spełniające minimalne wymogi niezbędne do wzajemnego uznawania. Podkreślić należy, że podpisy zaawansowane w transakcjach transgranicznych będą wymagały certyfikatu kwalifikowanego.

USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH. Wprowadzenie nowych usług certyfikacyjnych w zakresie podpisu elektronicznego pozwoli urzędom i przedsiębiorcom na lepsze dostosowanie rodzaju i ceny stosowanych elektronicznych narzędzi podpisywania i uwierzytelnienia. Ponieważ usługi certyfikacyjne posiadają co do zasady charakter usług komercyjnych nie jest wskazane, aby ustawowo wpływać na cenniki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w tym zakresie. Podstawowym narzędziem oddziaływania pozostaje natomiast dywersyfikacja usług oraz podniesienie konkurencyjności rynku usług certyfikacyjnych.

Proponuje się wprowadzenie czterech rodzajów podpisu elektronicznego – „zwykłego”, „zaawansowanego” – czyli spełniającego dodatkowe wymogi dotyczące uwierzytelnienia składającego oraz bezpieczeństwa samej technologii podpisu, „osobistego”

² ZAŁĄCZNIK I Wymogi dotyczące certyfikatów kwalifikowanych, ZAŁĄCZNIK II Wymogi wobec podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, wystawiających certyfikaty kwalifikowane, ZAŁĄCZNIK III Wymogi dotyczące bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego.

– czyli szczególnej postaci podpisu zaawansowanego opartej o określoną przez ministra właściwego ds. wewnętrznych specyfikację wynikającą z potrzeb projektu pl.ID (w tym m.in. w odniesieniu do certyfikatu i formatu e-podpisu), który byłby uznawany przez wszystkie organy władzy publicznej, a także „kwalifikowanego” – czyli zaawansowanego podpisu weryfikowanego przez certyfikat kwalifikowany, złożonego za pomocą bezpiecznego urządzenia do składania podpisów pozostającego pod wyłączną kontrolą składającego podpis. Realizacja podpisu osoby prawnej zapewniona zostanie poprzez rozszerzenie definicji „podpisującego”. Podpis tego rodzaju będzie podpisem zaawansowanym powiązaniem z osobami prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej. Nowa propozycja oparta jest na możliwie dokładnym odwzorowaniu terminologii zawartej w Dyrektywie 1999/93/WE z zastrzeżeniem, że wprowadzane są również nowe usługi certyfikacyjne, które nie zostały przewidziane w przepisach dyrektywy wspólnotowej.

PODPIS „ZWYKŁY”. Podpis niekwalifikowany został w ustawie o podpisach elektronicznych utrzymany co do zasady w istniejącym dotychczas kształcie. Śladem wspólnotowej dyrektywy podkreślona została istota podpisu elektronicznego jako „metody uwierzytelnienia” („method of authentication”). Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi we wspólnotowej dyrektywie została utrzymana podstawowa dla tego rodzaju podpisu elektronicznego zasada niedyskryminacji zawarta w art. 8, która stanowi że „Nie można odmówić ważności i skuteczności podpisowi elektronicznemu tylko na tej podstawie, że istnieje w postaci elektronicznej lub dane służące do weryfikacji podpisu nie mają kwalifikowanego certyfikatu, lub nie został złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do składania podpisu elektronicznego”. Podkreślić należy, że ograniczone możliwości wykorzystania narzędzia jakim jest podpis niekwalifikowany wynikały częstokroć z ustaw innych niż ustawa o podpisie elektronicznym.

Zniesione zostają wymogi, które stanowią zbędne obciążenia dla podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne. Przykładem takich nadmiarowych wymogów znoszonych ustawą o podpisach elektronicznych jest m.in. obowiązek zawierania na piśmie umów z subskrybentem. Zniesiony jest również nadzór ministra właściwego ds. gospodarki nad świadczeniem usług niekwalifikowanych. Przewidziany w nowej ustawie zakres nadzoru nad świadczeniem usług certyfikacyjnych został tym samym uzgodniony z obligatoryjnym zakresem nadzoru nałożonym na państwa w dyrektywie.

PODPIS „ZAAWANSOWANY”. Zaawansowany podpis elektroniczny może występować zarówno w powiązaniu z kwalifikowanym certyfikatem, jak i innego rodzaju certyfikatami. Podpis tego rodzaju mógłby być składany zarówno z użyciem bezpiecznego urządzenia do składania e-podpisu jak i bez takiego urządzenia (np. w oparciu o rozwiązania wyłącznie softwareowe). Zgodnie ze zmienioną definicją urządzenia do składania podpisu będzie to skonfigurowany sprzęt lub oprogramowanie używane do wykorzystania danych służących do składania podpisu. Bezpieczne urządzenie służące do składania podpisów będzie wymagało spełnienia wymogów określonych w Załączniku III do wspólnotowej dyrektywy. Podpis zaawansowany będą mogły składać zarówno osoby fizyczne jak i prawne. Zaawansowany podpis elektroniczny zapewni integralność danych opatrzonech tym podpisem i jednoznaczne wskazanie certyfikatu, w ten sposób, że rozpoznawalne są wszelkie zmiany tych danych oraz zmiany wskazania certyfikatu wykorzystywanego do weryfikacji e-podpisu. Dane w postaci elektronicznej opatrzone zaawansowanym podpisem elektronicznym będą umożliwiały ustalenie tożsamości podpisującego. Dane w postaci elektronicznej opatrzone zaawansowanym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu będą umożliwiały wywołanie skutków prawnych określonych

w odrębnych przepisach. Zaawansowany podpis elektroniczny będzie wywoływał skutki prawne jeśli został złożony w okresie ważności swojego certyfikatu.

Zaawansowany podpis elektroniczny może występować w szczególności bez certyfikatów kwalifikowanych. Opracowany przez Komisję Europejską „Plan działania na rzecz e-podpisu i e-identyfikacji ...” stwierdza m.in., że w przeciwieństwie do podpisów kwalifikowanych, zaawansowane e-podpisy nie otrzymały w dyrektywie w sprawie podpisów elektronicznych takiego samego jasnego statusu prawnego zakładającego ich równoważność z podpisem odręcznym. Państwa członkowskie mają jedynie obowiązek zapewnić, żeby zaawansowanemu e-podpisowi nie odmawiano skuteczności prawnej jedynie dlatego, że jest w formie elektronicznej. Oznacza to, że państwa członkowskie mają większą swobodę decyzji w sprawie akceptowania lub nieakceptowania określonych rodzajów zaawansowanego e-podpisu i przy podejmowaniu tej decyzji mogą się kierować własnymi wymogami dotyczącymi danego zastosowania podpisu. Dodatkowa trudność wiąże się z faktem, że wprawdzie zaawansowany e-podpis może być w teorii akceptowany w innym państwie członkowskim, ale w praktyce akceptacja taka następuje z trudnością ze względu na różnorodne rozwiązania techniczne, które są stosowane. W związku z tym walidacja zaawansowanego e-podpisu przez odbiorcę oraz ocena skuteczności prawnej czy poziomu bezpieczeństwa tego podpisu w kontekście danego zastosowania stanowią obecnie bardzo trudne zadania, które wymagają często szczegółowego badania każdego otrzymanego podpisu. Ponieważ definicja zaawansowanego podpisu elektronicznego zawarta w art. 2 ust. 2 dyrektywy w sprawie podpisów elektronicznych ma charakter ogólny, państwa członkowskie stosują bardzo różnorodne rozwiązania techniczne, które mają różne poziomy bezpieczeństwa. W przypadku niektórych zastosowań tych podpisów państwa członkowskie mogą również wymagać obowiązkowego stosowania określonych rozwiązań krajowych, co tworzy dodatkowe bariery dla transgranicznego stosowania podpisów zaawansowanych.

PODPIS OSOBISTY. Ten rodzaj podpisu elektronicznego nie został przewidziany w dyrektywie wspólnotowej. Będzie to szczególny rodzaj podpisu zaawansowanego wydawanego na warunkach określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z projektem elektronicznych dowodów tożsamości. Dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem osobistym będą równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisem własnoręcznym w relacjach z podmiotami publicznymi w rozumieniu ustawy o informatyzacji. Jego wprowadzenie do ustawy wynika z potrzeby zapewnienia funkcjonalności podpisu elektronicznego w dowodach osobistych przy równoległym zapewnieniu pluralizmu rozwiązań komercyjnych. W szczególności wydawanie certyfikatów (w tym certyfikatów kwalifikowanych) dla tego rodzaju podpisów elektronicznych mógłby prowadzić minister właściwy ds. wewnętrznych.

PODPIS KWALIFIKOWANY. Zgodnie z art. 5 ust. 1 wspólnotowej dyrektywy Państwa członkowskie obowiązane są zapewnić, że zaawansowane podpisy elektroniczne oparte o *kwalifikowany certyfikat i złożone za pomocą bezpiecznego urządzenia do składania podpisu* „spełniają wymogi prawne podpisu w odniesieniu do danych w formie elektronicznej w ten sam sposób, co podpis odręczny w odniesieniu do danych znajdujących się na papierze” oraz „są dopuszczalne jako dowód w postępowaniu sądowym”. Ten rodzaj podpisu elektronicznego oparty o kwalifikowany certyfikat i bezpieczne urządzenie jest rozwiązaniem funkcjonującym pod rządami ustawy obecnie obowiązującej. W nomenklaturze wspólnotowej jest to tzw. „**podpis kwalifikowany**”. W ustawie o podpisach elektronicznych odchodzi się od pojęcia „bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego

kwalikowanego certyfikatu” na rzecz pojęcia „podpisu kwalifikowanego”. W chwili obecnej Polska jest jednym z ostatnich krajów w Europie, który używa określenia bezpieczny podpis elektroniczny. W styczniu br. nazwę bezpieczny podpis elektroniczny zastąpiła podpisem kwalifikowanym w nowelizacji swojej ustawy o podpisie elektronicznym Republika Austrii. Nazwa „bezpieczny podpis elektroniczny” była częstokroć błędnie traktowana jako bezwzględna gwarancja bezpieczeństwa tego instrumentu. W świetle nowej systematyki podpis kwalifikowany będzie to kwalifikowana postać podpisu zaawansowanego składana przy pomocy bezpiecznego urządzenia i weryfikowana przy pomocy certyfikatu kwalifikowanego. Bezpieczny podpis elektroniczny (kwalifikowany wg. terminologii wspólnotowej) cechować będzie uniwersalność zastosowania oraz moc prawna równa w każdym przypadku podpisom własnoręcznym. Podpis tego rodzaju powiązany będzie wyłącznie z osobami fizycznymi. Zgodnie z obowiązującymi standardami podpis tego rodzaju będzie służył wyłącznie do podpisywania oświadczeń wiedzy oraz woli (bez możliwości autentykacji lub szyfrowania). Przyjęcie takiego założenia służy zapewnieniu pewności interpretacji, czy użycie podpisu elektronicznego miało na celu podpisanie czy autentykację do systemu.

2. CELE WPROWADZENIA USTAWY:

- 1) Obniżenie ceny podpisów elektronicznych poprzez rozszerzenie katalogu dostępnych usług certyfikacyjnych, w tym zwłaszcza katalogu dostępnych rodzajów podpisu elektronicznego, co umożliwi lepsze dostosowanie narzędzi oraz ceny do potrzeb przedsiębiorców i administracji publicznej. Zmniejszenie obciążeń biurokratycznych.
- 2) Aktualizacja ustawodawstwa w zakresie podpisu elektronicznego do potrzeb w zakresie informatyzacji państwa.
- 3) Dostosowanie terminologii krajowych unormowań w zakresie podpisów elektronicznych do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13.12.1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (99/93/WE) oraz uwzględnienie prowadzonych obecnie prac nad interoperacyjnością podpisu elektronicznego we Wspólnocie.

Ad. pkt 1) obniżenie ceny podpisu elektronicznego poprzez rozszerzenie katalogu dostępnych usług certyfikacyjnych. W projekcie ustawy proponuje się:

- 1) Dopuszczenie nowych usług certyfikacyjnych w zakresie podpisu elektronicznego, co pozwoli urzędom i przedsiębiorcom na lepsze dostosowanie rodzaju i ceny stosowanych elektronicznych narzędzi podpisywania i uwierzytelnienia. Wprowadzenie podpisu zaawansowanego pozwoli na składanie podpisów opartych także o kwalifikowany certyfikat ale bez konieczności posiadania bezpiecznego urządzenia do składania podpisu elektronicznego. Brak wykorzystania bezpiecznego urządzenia obniży wprawdzie wysoki poziom bezpieczeństwa ale pozwoli w zgodzie z dyrektywą wspólnotową wprowadzić nową kategorię podpisu elektronicznego, którego składanie będzie możliwe przy pomocy tańszych urządzeń do składania podpisu elektronicznego. Podpis tego rodzaju może zostać zastosowany np. przy składaniu faktur elektronicznych. W zgodzie z dyrektywą w nowej ustawie proponuje

się trzy podstawowe kategorie podpisu elektronicznego: podpis zwykły, podpis zaawansowany oraz szczególną postać podpisu zaawansowanego, którą jest kwalifikowany podpis elektroniczny. Przewiduje się również wprowadzenie podpisu osobistego dodanego na wniosek MSWiA w związku z projektem elektronicznego dowodu tożsamości pl.ID.

- 2) Zgodnie z postulatami przedsiębiorców wprowadzony zostanie podpis zaawansowany osoby prawnej oraz pieczęć elektroniczna. Wprowadzenie nowej definicji „podpisującego”, która obejmuje również osoby prawne i jednostki organizacyjne pozwoli na powiązanie podpisu z podmiotem, stanowiąc znaczące ułatwienie i obniżenie kosztów w prowadzeniu działalności gospodarczej. Np., przedsiębiorcy zwracali uwagę, że składanie deklaracji ZUS wymaga częstokroć więcej niż jednego bezpiecznego podpisu elektronicznego, gdyż powiązanie tego rodzaju podpisu z konkretnymi osobami jest niedogodne w przypadku urlopu lub zmiany pracownika.
- 3) Uproszczono system rejestracji podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne na poziomie kwalifikowanym poprzez zniesienie kontroli wstępnej i opłaty w wysokości 10000 Euro. Pozostałe wymogi dla centrów kwalifikowanych są określone międzynarodowymi standardami ETSI i nie mogą zostać obniżone poniżej poziomu określonego we wspólnotowych dokumentach standaryzacyjnych.
- 4) Wprowadzone zostały nowe usługi, takie jak m.in. certyfikaty atrybutów. Usługa ta pozwoli na wprowadzanie części danych zawartych dotychczas w certyfikacie kwalifikowanym do dodatkowego certyfikatu związanego z certyfikatem kwalifikowanym. Wprowadzone rozwiązanie pozwala na możliwość zmiany dodatkowych danych bez konieczności zakupu nowego certyfikatu kwalifikowanego.
- 5) W ramach znoszenia obciążeń administracyjnych zasady kontroli podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne zostaną dostosowane do zmian wprowadzanych ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.

Ad. pkt 2) – aktualizacja ustawy do potrzeb w zakresie informatyzacji państwa:

1. Przeprowadzono aktualizację rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie do potrzeb oraz działań związanych z informatyzacją urzędów administracji publicznej. Kwalifikowana usługa znakowania czasem powiązana została z czasem urzędowym.
2. Na wniosek MSWiA wprowadzono nową kategorię podpisu osobistego. Postulat ten został zgłoszony w związku z prowadzonymi pracami nad elektronicznym dowodem tożsamości pl.ID. Ponieważ sama ustawa nie reguluje okresu ważności certyfikatów dostosowanie w aspekcie certyfikatów powiązanych z dowodem osobistym nastąpi w drodze wydania nowych aktów wykonawczych.
3. Wprowadzona zostanie lista zaufania kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, która może być wykorzystana zarówno w mechanizmach weryfikacji zawartych na ePUAP, jak i stanowi ważny element budowy europejskiej listy zaufania lub wymiany danych w tym zakresie pomiędzy systemami z różnych państw. Zmiany w tym zakresie wynikają z kierunków prowadzonych obecnie prac wspólnotowych w zakresie wzajemnego uznawania podpisu elektronicznego.
4. Zmiana przepisów dotyczących uznawania certyfikatów z zagranicy pozwoli na włączenie w obrót prawny certyfikatów kwalifikowanych wydanych w innych krajach

Unii Europejskiej. Rozwiązanie to zastępuje anachroniczne uregulowania przyjęte w dotychczas obowiązującej ustawie przyjętej jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Oczekiwać należy, że w miarę poprawy dostępności produktów podpisu elektronicznego z innych państw podniesiona zostanie konkurencyjność i innowacyjność krajowych usług certyfikacyjnych.

5. Z nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki wyłączone świadczenie usług certyfikacyjnych, które nie mają charakteru usług kwalifikowanych. Liberalizacja w tym zakresie jest zgodna z rozwiązaniami w zakresie modelu nadzoru przyjętymi w wielu innych państwach Unii Europejskiej.

Ad. pkt 3) – Dostosowanie do terminologii Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13.12.1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (99/93/WE)

Podkreślając potrzebę korzystania z wielu rodzajów podpisu elektronicznego, w ślad za nazwą dyrektywy wspólnotowej, nowa ustawa nazwana została ustawą o podpisach elektronicznych. Podpisy te posiadają zróżnicowany poziom bezpieczeństwa i mogą być stosowane do zastosowań o różnych poziomach ryzyka. Oznacza to, że najdroższa kategoria bezpiecznego podpisu elektronicznego nie musi być stosowana na wyłączność i może współwystępować z różnymi rodzajami e-podpisu, w tym podpisami zaawansowanymi weryfikowanymi przez certyfikaty zwykłe (wydawane na przykład przez samorządowe urzędy certyfikacji).

Ustawa o podpisach elektronicznych wprowadza wszystkie trzy rodzaje podpisu elektronicznego przewidziane w dyrektywie 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych. Pierwszym z nich jest najprostszy „podpis elektroniczny”, który jest już obecnie szeroko stosowany. Podpis taki służy do weryfikacji tożsamości i uwierzytelniania danych. Drugim zdefiniowanym w dyrektywie rodzajem podpisu elektronicznego jest „zaawansowany podpis elektroniczny”. W art. 5 ust. 1 dyrektywy mowa jest również o trzecim rodzaju podpisu elektronicznego, który w dyrektywie nie otrzymał własnej nazwy a w dokumentach wspólnotowych nazywany jest „podpisem kwalifikowanym”. Obowiązująca dotychczas ustawa o podpisie elektronicznym przewidywała wyłącznie podpis zwykły i bezpieczny podpis elektroniczny (podpis kwalifikowany).

Usunięta została definicja bezpiecznego urządzenia do weryfikacji podpisu elektronicznego, która nie występuje w dyrektywie wspólnotowej. Zmieniona została definicja urządzenia do składania podpisu elektronicznego, które obecnie może być złożone z komponentu sprzętowego lub programistycznego. Upřednio urządzenie do składania podpisu elektronicznego zawsze musiało zawierać komponent sprzętowy.

3. KONSULTACJE SPOŁECZNE:

Projekt ustawy został przedstawiony do zaopiniowania kwalifikowanym podmiotom świadczącym usługi certyfikacyjne, producentom oprogramowania do składania i weryfikacji podpisu elektronicznego oraz producentom urządzeń do identyfikacji biometrycznej.

W konsultacjach włączone zostały następujące organizacje przedsiębiorców: Polskie Towarzystwo Informatyczne (PTI), Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT), Krajową Izbą Gospodarczą (KIG), Krajową Izbą Gospodarczą Elektroniki i Telekomunikacji (KIGeIT), Związek Banków Polskich, Stowarzyszenie Internet Society Polska (ISOC), Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”, Stowarzyszenie „Podpis Elektroniczny – Mobilny Internet”, PKPP Lewiatan oraz Business Center Club. Projekt przedstawiony został również Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych wprowadzono szereg zmian w projekcie ustawy. Ministerstwo Gospodarki wydłużyło termin zgłaszania uwag ze względu m.in. na czas niezbędny do zaproponowania przez resorty zmian w podległych sobie przepisach prawa. Wynik uzgodnień wskazywał w szczególności na konieczność dokonania zmian w ustawach innych, niż ustawa o podpisie elektronicznym. Zdecydowano się zatem na wydłużenie terminu uzgodnień międzyresortowych oraz zgłoszenie przez ministerstwa propozycji zmian w przepisach podległych danemu resortowi. W następstwie projekt został uzupełniony m.in. o propozycję zmian w Kodeksie cywilnym oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W odniesieniu do usługi certyfikatów atrybutów wprowadzono możliwość świadczenia tego rodzaju usługi certyfikacyjnej zarówno w odniesieniu do certyfikatów zwykłych, jak i kwalifikowanych. Zdecydowano się odstąpić od narzucenia podmiotom kwalifikowanym obowiązku dostarczania aplikacji na główne systemy operacyjne. Jak wskazywano w uzgodnieniach podmioty kwalifikowane nie są jedynym deweloperem tego rodzaju oprogramowania i w znacznej mierze pozostają zależne od aplikacji dostępnych na rynku. Wymóg tego rodzaju stanowiłby dodatkowe obciążenie dla podmiotów chcących uczestniczyć na tym rynku oraz nie znajduje uzasadnienia w europejskich standardach dotyczących świadczenia usług na poziomie kwalifikowanym. Wydaje się, że rozwiązanie problemu wieloplatformowości aplikacji podpisujących i weryfikujących należy upatrywać w podniesieniu konkurencyjności rynku usług certyfikacyjnych, w tym m.in. szerszemu niż dotychczas dopuszczeniu korzystania z usług certyfikacyjnych dostawców zagranicznych. W związku z licznymi zmianami merytorycznymi dokonanymi na wniosek MS, MSWiA, UKiE oraz RCL projekt został powtórnie skierowany do uzgodnień międzyresortowych.

W odniesieniu do podmiotów kwalifikowanych wprowadzono pewne ułatwienia dotyczące sposobu prowadzenia działalności dotyczące możliwości przechowywania w postaci elektronicznej dokumentów związanych z prowadzeniem działalności certyfikacyjnej. Biorąc pod uwagę długi okres przechowywania tego rodzaju dokumentów jest to istotne udogodnienie dla podmiotów prowadzących lub przewidujących rozpoczęcie tego rodzaju działalności. Ze względu na brak zainteresowania instytucją datownika elektronicznego (time marking) zdecydowano się na rezygnację z tej usługi. Wydaje się, że ze względu na brak związku ze świadczeniem usług certyfikacyjnych tego rodzaju narzędzie mogłoby być ewentualnie regulowane przepisami dotyczącymi informatyzacji. Odstąpiono również od propozycji tzw. podpisu identyfikacyjnego i łącznego, które krytykowane były jako nadmiarowe w stosunku do zwykłego podpisu elektronicznego lub wielokrotnego podpisywania podpisem zaawansowanym.

Zgłaszana w trakcie konsultacji społecznych konieczność uwzględnienia prowadzonych obecnie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o informatyzacji oraz prac wspólnotowych wymagała wprowadzenia długiego okresu *vacatio legis* dla przedmiotowej regulacji. Ustawa o podpisach elektronicznych jako procedowawna dłużej ze względu na konieczność notyfikacji wymagać będzie w świetle zgodnej oceny Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji dostosowania w zakresie przepisów zmieniających Kodeks Postępowania Administracyjnego. Harmonogram prac wspólnotowych przewidziany w „Planie działań na rzecz e-podpisu i e-identyfikacji ...” zakłada, że w III kwartale br. prowadzone będą m.in. prace w zakresie opracowania nowych standardów referencyjnych dla podpisu elektronicznego. Prowadzone obecnie prace wspólnotowe, w tym w szczególności ustalenia w sprawie standardów referencyjnych dla podpisów zaawansowanych, będą mieć istotny wpływ na treść aktów wykonawczych do ustawy o podpisach elektronicznych. Z tego względu nie jest możliwe przedłożenie wraz z projektem ustawy niektórych rozporządzeń.

Projekt ustawy o podpisach elektronicznych zostanie zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

4. ZAKRES OCENY SKUTKÓW REGULACJI:

Podmioty na które bezpośrednio oddziałuje projekt aktu prawnego to Ministerstwo Gospodarki, Narodowy Bank Polski oraz podmioty świadczące usługi certyfikacyjne. Pośrednio projekt wpłynie na funkcjonowanie administracji publicznej oraz przedsiębiorców, poprzez m.in. umożliwienie korzystania z szerokiego katalogu podpisów elektronicznych oraz usług certyfikacyjnych związanych elektronicznymi podpisami. Przepisy ustawy wpływają na tzw. kwalifikowane podmioty świadczące usługi certyfikacyjne (podmioty kwalifikowane) poprzez umożliwienie świadczenia nowych usług certyfikacyjnych, a zwłaszcza nowych rodzajów podpisu elektronicznego. Przepisy przedmiotowej ustawy pozwalają na skrócenie okresu przechowywania danych w związku ze świadczeniem usług certyfikacyjnych do okresu 10 lat oraz zastosowanie elektronicznej archiwizacji. Zmiana przepisów w tym zakresie pozytywnie wpłynie na obniżenie kosztów funkcjonowania podmiotów kwalifikowanych. Dopuszczenie możliwości świadczenia kwalifikowanych usług certyfikacyjnych przez ministra właściwego ds. wewnętrznych pozwoli na ewentualną interwencję państwa w związku z potrzebami państwa w zakresie informatyzacji. W odniesieniu do prowadzenia listy podmiotów kwalifikowanych oraz zniesienia zaświadczeń i poświadczeń przepisy ustawy wpłyną na funkcjonowanie krajowego urzędu certyfikującego.

5. SKUTKI WPROWADZENIA USTAWY:

- *wpływ regulacji na dochody i wydatki sektora finansów publicznych (w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego)*

Zniesiona zostanie opłata za wpis do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne w zakresie podpisu elektronicznego. Opłata za wpis do rejestru posiadała charakter zryczałtowany i wynosiła 10.000 Euro. Przez cały okres obowiązywania ustawy od dnia 16 sierpnia 2006 opłata taka została uiszczona sześciokrotnie.

Uszczuplenie budżetu państwa w tym zakresie nie jest możliwe do oszacowania, gdyż trudno przewidzieć przyszłą liczbę podmiotów zainteresowanych wpisem do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne. Koszt wdrożenia projektowanej regulacji będzie związany z koniecznością modernizacji krajowego urzędu certyfikującego, poprzez m.in. nałożenie obowiązku prowadzenia listy podmiotów kwalifikowanych. Koszty te będą nieznaczne i obciążą budżet Narodowego Banku Polskiego, który w chwili obecnej prowadzi krajowy urząd certyfikujący. Przepisy projektu ustawy wpływają też bezpośrednio na organ nadzoru, którym jest minister właściwy do spraw gospodarki poprzez uproszczenie systemu rejestracji i ograniczenie nadzoru wyłącznie do podmiotów kwalifikowanych. Zniesienie obowiązku nadzoru nad świadczeniem zwykłych usług certyfikacyjnych pozwoli uniknąć znaczących nakładów na kontrole oraz ewentualną rozbudowę systemu nadzoru państwowego w tym zakresie. Kwestie jakości usług komercyjnych świadczonych na tym poziomie w większości krajów Unii Europejskiej regulują mechanizmy rynku.

Ustawa nie wpłynie na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

- ***wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny***

Oddziaływanie na sytuację i rozwój regionów nie będzie znaczne, chociaż upowszechnienie podpisu elektronicznego może pośrednio wpłynąć na ułatwienie dostępu do elektronicznej administracji w obszarach wiejskich oraz z zagranicy. W tym ostatnim przypadku szczególnie ważne jest zapewnienie niezawodnych mechanizmów uznawania podpisów wspólnotowych, co pozwoli na korzystanie z usług przedsiębiorców z innych krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przyjęcie projektu sprawi, że polska administracja publiczna będzie bardziej przyjazna obywatelom i przedsiębiorcom. Projektowana regulacja wpisuje się w szerokie działania administracji państwowej związane z koniecznością zapewnienia procedur elektronicznych przewidzianych w art. 8 dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym.

- ***wpływ regulacji na rynek pracy***

Można oczekiwać, że zawarte w ustawie rozwiązania mające na celu zmniejszenie obciążeń regulacyjnych dla podmiotów kwalifikowanych skłoni większą grupę przedsiębiorców do podejmowania tego rodzaju działalności usługowej. Ponieważ funkcjonowanie podmiotu kwalifikowanego zapewnia zwykle zespół około kilkudziesięciu osób zatrudnienie może tylko nieznacznie wzrosnąć. W całej Unii Europejskiej jest około 90 podmiotów kwalifikowanych, co lokuje obecną liczbę podmiotów w naszym kraju w pobliżu europejskiej średniej. Przyszłość i dalszy rozwój firm sektora usług certyfikacyjnych zależy przede wszystkim od liczby usług dostępnych drogą elektroniczną w których podpis elektroniczny oraz pieczęć elektroniczna mogą znaleźć zastosowanie. Wprowadzenie nowych usług certyfikacyjnych może nieznacznie wpłynąć na zwiększenie liczby pracowników w tych podmiotach, które zdecydują się na ich świadczenie.

- ***zgodność z prawem Unii Europejskiej***

W zakresie swojej regulacji ustawa implementuje Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych.

