



Ministerstwo Cyfryzacji

Sekretarz Stanu
Dariusz Standerski

BM.WP.057.47.2024
Warszawa, 06 sierpnia 2024 r.

**Szanowny Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP**

Dot. pisma z 10 czerwca br. Pośła na Sejm RP Pani Pauliny Matysiak w sprawie możliwości wykorzystania podpisu elektronicznego w procesie składania podpisów pod obywatelskimi projektami ustaw (interpelacja nr 2924)

Szanowny Panie Marszałku,

poniżej przedstawiam odpowiedzi na zadane przez Pośła pytania.

Ad 1) Czy obecne przepisy prawa dopuszczają możliwość składania podpisu zaufanego lub kwalifikowanego pod wykazem obywateli popierających obywatelski projekt ustawy?

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, grupie co najmniej 100 000 obywateli, którzy mają prawo wybierania do Sejmu, przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹. W świetle postanowień art. 9 i 10 tej ustawy,

„Art. 9. 1. W miejscu zbierania podpisów obywateli musi być wyłożony do wglądu projekt ustawy.

Obywatel udziela poparcia projektowi ustawy, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis. Na każdej stronie wykazu musi znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia. (...)

Art. 10. 1. Pełnomocnik komitetu [inicjatywy ustawodawczej] wnosi do Marszałka Sejmu projekt ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt.”

Z brzmienia cytowanych wyżej przepisów wynika, że wykaz podpisów obywateli popierających projekt ustawy stanowi dokument w postaci papierowej, a obywatele udzielają swojego poparcia projektowi ustawy, składając na takim wykazie swój podpis własnoręczny. Przepisy te, w obecnym brzmieniu, wykluczają możliwość zastosowania podpisów elektronicznych, w tym kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu osobistego oraz podpisu zaufanego.

Ad 2) Jeśli nie, to czy Ministerstwo Cyfryzacji oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji planują wprowadzenie zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby wykorzystanie podpisu elektronicznego w tym procesie?

Rozważa się wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą na wygodne, wielokrotne opatrywanie jednego dokumentu elektronicznego wieloma podpisami. Co za tym idzie, pozwolą także podpisywać elektronicznie dokumenty związane z obywatelską inicjatywą ustawodawczą.

¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)

Nie mniejszym wyzwaniem jest też potrzeba stworzenia rozwiązania uniwersalnego, które nie ograniczałoby się tylko do jednego procesu. Na tym etapie nie można jednak wskazać przybliżonego czasu realizacji takiej usługi.

Ad 3) Jakie działania zostały podjęte lub są planowane w celu ułatwienia obywatelom udziału w inicjatywie ustawodawczej przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii?

Przygotowanie i wdrożenie zmiany tak, aby umożliwić obywatelom, którzy popierają obywatelski projekt ustawy, złożenie elektronicznego podpisu zaufanego lub kwalifikowanego podpisu elektronicznego, jest zadaniem skomplikowanym i wieloetapowym.

Zarówno te wyzwania, jak i potrzeba stworzenia rozwiązania uniwersalnego, które nie będzie się ograniczało tylko do jednego procesu, nie pozwalają na tym etapie wskazać, kiedy będzie możliwa realizacja tej usługi.

Co do zapewnienia możliwości wygodnego opatrywania jednego dokumentu elektronicznego wieloma podpisami elektronicznymi, zagadnienie to jest w Ministerstwie Cyfryzacji przedmiotem dyskusji. Co jakiś czas pojawia się bowiem potrzeba związana nie tylko ze zbieraniem deklaracji poparcia dla inicjatyw ustawodawczych, ale też w sprawach lokalnych, jak:

- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609),
- tworzenie gminnych rad seniorów, o których mowa w art. 5c tej ustawy.

Niewątpliwie można doszukać się także innych zastosowań tego typu usługi, jeśli zostanie oddana do użytku.

Funkcjonujące już rozwiązania umożliwiają opatrzenie jednego dokumentu elektronicznego wieloma podpisami, z wykorzystaniem platformy ePUAP. Ponadto Ministerstwo Cyfryzacji udostępnia usługodawcom publicznym API do składania podpisu zaufanego, które niejednokrotnie jest wykorzystywane przez twórców usług do umożliwienia złożenia wielu podpisów z poziomu danej usługi. Implementacja tego narzędzia w połączeniu z narzędziami, które udostępniają dostawcy usług zaufania (podpisy weryfikowane certyfikatem kwalifikowanym) umożliwia zbudowanie obiegu dokumentów i składanie wielu podpisów w ramach tej usługi.

Budowa nowego uniwersalnego rozwiązania na potrzeby podpisywania projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych stanowi jednak duże wyzwanie. Nie tylko ze względu na konieczność opatrzenia dokumentu wieloma podpisami, ale także zapewnienie wzajemnej ochrony danych osobowych osób podpisujących, z jednoczesną możliwością weryfikacji złożonych podpisów przez adresata podpisanego dokumentu. Dodatkowym wymogiem jest to, że tego typu usługa powinna zapewniać obsługę (w tym złożenie i weryfikację) co najmniej trzech rodzajów podpisów elektronicznych – podpisu zaufanego, podpisu osobistego i kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Wiele rodzajów formatów podpisów elektronicznych² może spowodować, że jeden dokument elektroniczny może zostać opatrzony podpisami elektronicznymi w kilku, a nawet kilkunastu różnych formatach. Oznacza to, że rozważana usługa, która by umożliwiała opatrywanie jednego dokumentu elektronicznego wieloma podpisami,

² Dopuszczalność stosowania mnogości formatów podpisów elektronicznych wynika z brzmienia Decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/1506 z dnia 8 września 2015 r., ustanawiającej specyfikację dotyczące formatów zaawansowanych podpisów elektronicznych i zaawansowanych pieczęci elektronicznych, które mają być uznane przez podmioty sektora publicznego, zgodnie z art. 27 ust. 5 i art. 37 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 235/37 z 9.09.2015 r.)

powinna dawać też gwarancję, że podpisy były złożone w jednym formacie, ustalonym na wstępie.

Przedstawiam w tym względzie dodatkowe przesłanki.

1. Nie wszystkie dokumenty elektroniczne, które wymagają złożenia wielu podpisów, mogą być udostępnione publicznie. Niektóre z nich mogą zostać udostępnione tylko wskazanym osobom, gdyż mogą zawierać dane osobowe, których nie można udostępnić publicznie.
2. W tym zakresie zostaną wprowadzone dodatkowe zmiany w prawie, związane z wejściem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)³, które m.in. wprowadzi Europejskie Portfele Tożsamości Cyfrowej. Choć ich praktyczne wdrożenie będzie miało miejsce dopiero pod koniec 2026 r., mogą one przyczynić się do łatwiejszego i bezpiecznego zbierania podpisów poparcia dla obywatelskich inicjatyw ustawodawczych online.

Z wyrazami szacunku
Dariusz Standerski
Sekretarz Stanu
/dokument podpisany elektronicznie/

Do wiadomości

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Departament Spraw Parlamentarnych

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) [2] 2024/1183 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej (Dz. Urz. UE L, 2024/1183 z 30.04.2024 r.).