UZASADNIENIE

1. **Potrzeba i cel wydania ustawy**

Celem przedkładanego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1329, zwanej dalej „Prawo konsularne”) jest wdrożenie dyrektywy Rady (UE) 2019/997 z dnia 18 czerwca 2019 r. ustanawiającej unijny tymczasowy dokument podróży oraz uchylającej decyzję 96/409/WPZiB (Dz. Urz. UE L 163 z 20.06.2019, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 2024/1986 z 16.07.2024), zwanej dalej „dyrektywą 2019/997”, jak również dyrektywy delegowanej Komisji UE 2024/1986 zmieniającej dyrektywę Rady (UE) 2019/997 w odniesieniu do pola przeznaczonego do odczytu maszynowego w unijnym tymczasowym dokumencie podróży (Dz. Urz. UE L 2024/1986 z 16.07.2024), zwanej dalej „dyrektywą 2024/1986”[[1]](#footnote-1)). Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana przyjąć i opublikować przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do implementacji obu dyrektyw do dnia 9 grudnia 2024 r. Rozpoczęcie stosowania przyjętych przepisów krajowych powinno nastąpić po upływie dalszych 12 miesięcy, tj. od dnia 9 grudnia 2025 r.

Dyrektywa 2019/997 ustanawia unijny tymczasowy dokument podróży, zwany dalej „TDP”, wydawany niereprezentowanemu obywatelowi państwa członkowskiego Unii Europejskiej (zwanej dalej „UE”), tj. cudzoziemcowi, obywatelowi państwa członkowskiego UE, które na terytorium państwa przyjmującego niebędącego państwem członkowskim UE nie ma swojego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego albo nie może w danym przypadku udzielić pomocy konsularnej temu obywatelowi, którego paszport lub inny dokument podróży został w państwie trzecim utracony (np. zgubiony czy skradziony), albo zniszczony, albo nie może go uzyskać w rozsądnym terminie z innych względów. TDP wydaje się, co do zasady, tylko wobec braku sprzeciwu państwa obywatelstwa i po potwierdzeniu danych (takich jak: imię/imiona, nazwisko, data, miejsce i państwo urodzenia, obywatelstwo, wizerunek twarzy oraz płeć) wnioskodawcy przez państwo obywatelstwa.

Dyrektywa 2019/997 ustanawia unowocześniony, bezpieczny format TDP, który zastąpi obecny unijny tymczasowy dokument podróży (*emergency travel document*, ETD), wydawany na podstawie decyzji Rady 96/409/WPZiB z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży (Dz. Urz. WE L 168 z 06.07.1996, str. 4, z późn. zm.[[2]](#footnote-2)) – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 18, t. 1, str. 26, z późn. zm.)*.* Przyjęte w niej rozwiązania służą zapewnieniu spójności warunków i procedury wydawania TDP przez państwa członkowskie oraz zasad unijnej ochrony konsularnej określonych w dyrektywie Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylającej decyzję 95/553/WE (Dz. Urz. UE L 106 z 24.04.2015, str. 1), która została implementowana do polskiego porządku prawnego w ustawie – Prawo konsularneze skutkiem od dnia 1 maja 2018 r.Z kolei zmiana wprowadzona dyrektywą 2024/1986 obejmuje dostosowanie przepisów dyrektywy 2019/997 do postępu technicznego w zakresie międzynarodowych norm (ICAO) odnoszących się do specyfikacji technicznych dotyczących jednolitej naklejki personalizacyjnej TDP.

W dniu 8 lipca 2024 r. uwzględniono wniosek Ministra Spraw Zagranicznych o wprowadzenie przedmiotowego projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Projekt został wpisany do Wykazu pod numerem UC58.

1. **Stan w dziedzinie, która ma być unormowana. Różnice między dotychczasowym a planowanym stanem prawnym**

W aktualnym stanie prawnym Prawo konsularne jest jedynym aktem rangi ustawowej, który reguluje kwestię wydawania i odmowy wydania obywatelom państw członkowskich UE tymczasowych dokumentów podróży – ETD (*vide* art. 34 pkt 6 ustawy – Prawo konsularne). Akt ten powierza wydawanie ww. dokumentów konsulowi. Wydane na podstawie wskazanej ustawy rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 76) ustanawia stawkę opłaty za czynność wydania tymczasowego dokumentu podróży określonego w ww. decyzji Rady 96/409/WPZiB z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży.

Istota planowanych rozwiązań legislacyjnych przewiduje zmianę ustawy – Prawo konsularnepolegającą nawprowadzeniu w dziale II w rozdziale 3 ustawy – Prawo konsularne, zatytułowanym „Funkcjekonsularne”, nowych przepisów (art. 48a–48m) dot. TDP, implementujących kluczowe postanowienia dyrektywy 2019/997 i dyrektywy 2024/1986 (art. 1 pkt 3 projektu).

Przedkładany projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo konsularne w art. 48a ust. 1 przewiduje, że konsul wydaje TDP na pisemny wniosek niereprezentowanego obywatela państwa członkowskiego UE (tj. zgodnie z art. 21 ustawy – Prawo konsularne: obywatela państwa członkowskiego, które na terytorium państwa przyjmującego niebędącego państwem członkowskim UE nie ma swojego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego, albo w sytuacji, gdy nie może ono w danym przypadku udzielić pomocy konsularnej temu obywatelowi), jeżeli:

1. utracił paszport lub inny dokument podróży albo
2. którego paszport lub inny dokument podróży uległ zniszczeniu, albo
3. państwo członkowskie UE, którego jest obywatelem („państwo obywatelstwa”), nie może w rozsądnym terminie wydać temu obywatelowi paszportu lub innego dokumentu podróży.

Dyrektywa nie przesądza, czy za przesłankę wydania TDP można uznać utratę ważności dotychczasowego dokumentu podróży dokumentu, ale taka interpretacja ostatniej z przesłanek jest zgodna z celami dyrektywy.

Konsul wydaje TDP pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony zapytanego niezwłocznie państwa członkowskiego UE, którego obywatelem jest wnioskodawca, i po potwierdzeniu przez to państwo danych tej osoby obejmujących m.in. jego imię (imiona), nazwisko, obywatelstwo, datę urodzenia, płeć i wizerunek twarzy (projektowany art. 48a ust. 2).

Zgodnie z projektem konsul wydaje TDP na powrót do państwa obywatelstwa albo innego państwa zamieszkania, a w szczególnie uzasadnionych okolicznościach także do innego miejsca docelowego (projektowany art. 48a ust. 3). TDP jest ważny przez okres wskazany w tym dokumencie, nie dłużej jednak niż 15 dni od daty jego wydania (projektowany art. 48a ust. 4), co odpowiada postanowieniom art. 6 dyrektywy 2019/997. Zachowano przy tym wynikającą z implementowanego aktu dyspozycję, iż podczas obliczania tego okresu uwzględnia się niezbędne postoje nocne oraz połączenia w podróży, zaś okres ważności ma obejmować dodatkowy okres wynoszący dwa dni. Wdraża się również możliwość wydania TDP na okres przekraczający 15 dni kalendarzowych, jeżeli wymagają tego wyjątkowe okoliczności.

Dane wymagane we wniosku o wydanie TDP określa art. 48b ust. 1 projektu. Analogicznie do rozwiązań przyjętych w odniesieniu do paszportu tymczasowego (por. art. 30 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych), projekt przewiduje, że ubieganie się o wydanie TDP będzie wymagać pisemnego wniosku oraz osobistego stawiennictwa w urzędzie konsularnym. W przypadku gdy szczególne okoliczności uniemożliwiają lub znacznie utrudniają osobiste stawiennictwo w celu złożenia wniosku o wydanie TDP, konsul może odstąpić od tego wymogu (projektowany art. 48b ust. 3). Wzór formularza wniosku o wydanie TDP został określony w załączniku I do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2024/2662 z dnia 14 października 2024 r. ustanawiającej standardowy formularz wniosku o wydanie unijnego tymczasowego dokumentu podróży i zmieniającej decyzję wykonawczą (UE) 2022/2452*.* Formularz wniosku może być stosowany w języku polskim, angielskim lub francuskim (projektowany art. 48b ust. 4).

Przepisy art. 48c–48d regulują tryb postępowania konsula z wnioskiem o wydanie TDP. Zgodnie z projektowanymi przepisami konsul – niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch dni roboczych od złożenia wniosku – informuje o jego przyjęciu najbliższe przedstawicielstwo dyplomatyczne lub urząd konsularny państwa obywatelstwa oraz zwraca się z zapytaniem o potwierdzenie danych osoby, której wniosek dotyczy (art. 48c ust. 1 projektu). W art. 48c ust. 2 wprowadzono definicję dnia roboczego. Do zapytania dołącza odwzorowanie cyfrowe: wniosku o wydanie TDP oraz wizerunku twarzy osoby, której ten wniosek dotyczy, a także dostępnych dokumentów tożsamości oraz innych dokumentów istotnych dla porównania, weryfikacji i potwierdzenia danych osoby, której wniosek dotyczy (art. 48c ust. 3 projektu). Wymagania w odniesieniu do dołączanej fotografii są zgodne z wymaganiami przewidzianymi przez polskie prawo w odniesieniu do osób wnioskujących o wydanie dokumentu paszportowego na podstawie art. 41 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1063) i odpowiadają normom wymienionego w art. 4 ust. 2 pkt b dyrektywy 2019/997 dokumentu Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego nr 9303.

Powyższe zapytanie konsul przekazuje z wykorzystaniem dostępnych mu środków komunikacji służbowej zapewniającej natychmiastowe przekazywanie i pozyskiwanie informacji, z uwzględnieniem warunków bezpieczeństwa przetwarzania danych; a jeśli brak jest środków spełniających takie wymagania, konsul może przekazać zapytanie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych (projektowany art. 48d ust. 1–2).

W projekcie przewidziano odstępstwo od wymogu uzyskania potwierdzenia danych wnioskodawcy przez państwo obywatelstwa (projektowany art. 48d ust. 3). W wyjątkowo nagłych przypadkach, jeśli zostały wyczerpane środki komunikacji z państwem obywatelstwa, konsul, po powiadomieniu państwa obywatelstwa, może wydać TDP bez uzyskania od tego państwa potwierdzenia danych niereprezentowanego obywatela, o ile bez zbędnej zwłoki powiadomi to państwo o wydaniu TDP wnioskodawcy oraz przekaże dane tego obywatela, o których mowa w art. 48g ust. 5. Postulowane rozwiązanie ma na celu wdrożenie art. 4 ust. 6 dyrektywy 2019/997, który wymaga, aby w wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie udzielające pomocy mogło wydać TDP bez uprzedniej konsultacji z państwem członkowskim obywatelstwa. Przed udzieleniem pomocy należy wyczerpać wszystkie dostępne środki komunikacji z państwem członkowskim obywatelstwa (patrz motyw 5 preambuły dyrektywy 2019/997).

W razie sprzeciwu państwa obywatelstwa albo wobec braku potwierdzenia przez to państwo w terminie trzech dni roboczych liczonych od dnia przekazania zapytania temu państwu danych, o których mowa w art. 48b ust. 1 pkt 1–8, konsul informuje zainteresowanego o odmowie wydania dokumentu, jak również o możliwości skorzystania przez wnioskodawcę z pomocy konsularnej państwa jego obywatelstwa zgodnie z zobowiązaniami prawnymi i praktyką tego państwa (projektowany art. 48e ust. 1). Przyjęte rozwiązanie odpowiada art. 4 ust. 4 dyrektywy 2019/997, zgodnie z którym w takim przypadku TDP nie wydaje się, a państwo członkowskie obywatelstwa przejmuje odpowiedzialność za zapewnienie ochrony konsularnej swojemu obywatelowi zgodnie z zobowiązaniami prawnymi i praktyką. Osobie niezadowolonej z rozstrzygnięcia konsula będzie przysługiwała skarga na działania lub zaniechania konsula na zasadach określonych w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), co wynika z przepisów ogólnych. Odstępstwem od tej reguły będzie sytuacja, w której państwo obywatelstwa poinformuje konsula o nowym, spodziewanym terminie potwierdzenia danych (projektowany art. 48e ust. 2). Należy spodziewać się, że wydawanie TDP będzie mieć charakter incydentalny, stąd brak konieczności wprowadzania daleko sformalizowanej procedury sprzeciwu do ustawy.

W projekcie przyjęto, że konsul wydaje TDP niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch dni roboczych od daty otrzymania potwierdzenia przez państwo obywatelstwa danych dot. wnioskodawcy (projektowany art. 48f ust. 1), chyba że w uzasadnionych przypadkach konieczne będzie wydłużenie tego terminu (art. 48f ust. 2 projektu). O wydaniu TDP konsul bez zwłoki informuje państwo obywatelstwa, przesyłając temu państwu odwzorowanie cyfrowe TDP (projektowany art. 48f ust. 3). Opisywane regulacje wdrażają postanowienia art. 4 ust. 3 i 7 dyrektywy 2019/997 i służą zapewnieniu szybkości postępowania, a także bezpieczeństwu obrotu prawnego.

Projekt przewiduje, że do postępowania przed konsulem w sprawie o wydanie TDP nie mają zastosowania przepisy działu III rozdziałów 7–9 ustawy – Prawo konsularne pn. Postępowanie przed konsulem (projektowany art. 48f ust. 4). Projekt ustawy przewiduje wyłączenie stosowania w odniesieniu do spraw dot. wydawania przez konsula TDP przepisów Prawa konsularnego regulujących: wydawanie decyzji i postanowień, składanie odwołań, zażaleń i wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak też wznowienie postępowania. Z racji specyfiki trybu wydawania TDP wynikającego wprost z dyrektywy 2019/997, z przewidzianymi w niej np. odrębnymi, bardzo krótkimi terminami wykonywania czynności, odformalizowaniem i jednocześnie ujednoliceniem procedury w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, a także zależnym charakterem czynności konsula (tj. konsul wydaje TDP w przypadku braku sprzeciwu innego państwa członkowskiego i po potwierdzeniu przez to państwo danych wnioskodawcy) oraz z uwagi na brak przewidzianego trybu odwoławczego – część przepisów uniwersalnych dla wszystkich typów spraw załatwianych przez konsula należało wyłączyć w odniesieniu do regulowanej materii.

TDP ma uzgodnioną w gronie państw członkowskich jednolitą formę, na którą składają się: jednolity formularz TDP z polem personalizacyjnym przeznaczonym na wklejenie jednolitej naklejki personalizacyjnej TDP (art. 48g ust. 1 projektu). Specyfikacje jednolitego formularza TDP i jednolitej naklejki personalizacyjnej TDP określają, odpowiednio, załącznik I i załącznik II do dyrektywy 2019/997 (por. projektowane art. 48g ust. 2–4 ustawy). Dodatkowe specyfikacje techniczne TDP w odniesieniu do wzoru graficznego, formatu, kolorów jednolitego formularza oraz do wzoru graficznego, formatu, kolorów jednolitej naklejki ustanawia decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/2452 z dnia 8 grudnia 2022 r. określająca dodatkowe specyfikacje techniczne dotyczące unijnego tymczasowego dokumentu podróży ustanowionego dyrektywą Rady (UE) 2019/997. W celu zapobieżenia podrabianiu i fałszowaniu TDP niektóre jego specyfikacje są opatrzone klauzulą poufności (*vide* motyw 15 preambuły dyrektywy 2019/997 i część II załącznika do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2022/2452 z dnia 8 grudnia 2022 r.), a co za tym idzie nie jest możliwe ich zamieszczenie w promulgowanym akcie prawa powszechnie obowiązującego. Mając na uwadze powyższe, projektowana ustawa nie przewiduje przepisów wprowadzających wzory formularza TDP i jednolitej naklejki personalizacyjnej TDP, albowiem materia ta została – szczegółowo i w sposób umożliwiający bezpośrednie stosowanie – uregulowana w dyrektywie 2019/997 oraz ww. decyzji wykonawczej Komisji[[3]](#footnote-3)). Z odwołaniem wprost do tych specyfikacji będzie możliwe zlecenie produkcji jednolitego formularza i naklejki. Państwa członkowskie zachęca się do wyznaczenia jednego podmiotu odpowiedzialnego za produkcję formularzy składających się na TDP dla wszystkich państw członkowskich. Takie podejście służy podniesieniu bezpieczeństwa obrotu prawnego w celu zapobieżenia przypadkom podrabiania i fałszowania dokumentów.

W warstwie graficznej TDP będą zamieszczane dane dotyczące osoby posiadacza (imię/imiona, nazwisko, obywatelstwo, data urodzenia, płeć, wizerunek twarzy), dane dotyczące dokumentu (uwagi – przykładowo oznaczenie rodzaju i numeru zastępowanego dokumentu, oznaczenie państwa wydającego, oznaczenie organu wydającego TDP, data wydania, data ważności, numer jednolitego formularza TDP) oraz dane dotyczące kraju docelowego podróży oraz krajów tranzytu (projektowany art. 48g ust. 5).

Projektowane przepisy stanowią, że wpisy na naklejce personalizacyjnej TDP (w tym wizerunek twarzy) nanosi się drukiem, a na wydrukowanej naklejce nie nanosi się zmian. Nie wyklucza się – dopuszczalnej wyjątkowo, w przypadku problemów technicznych o charakterze siły wyższej (patrz motyw 13 preambuły) – także odręcznej jej personalizacji (projektowany art. 48g ust. 7). Wskazania i wytyczne w zakresie techniki personalizowania TDP konsulowie otrzymają od ministra właściwego do spraw zagranicznych w ramach jego kompetencji do wykonywania nadzoru zgodnie z art. 13 ustawy – Prawo konsularne.

Projektowany art. 48h odnosi się do przypadku ubiegania się przez obywatela polskiego o wydanie TDP przez inne państwo członkowskie UE. W takich okolicznościach konsul Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek państwa członkowskiego, na podstawie Rejestru Dokumentów Paszportowych, weryfikuje dane obywatela polskiego w zakresie danych wskazanych w art. 48b ust. 1 pkt 1–8. Po zweryfikowaniu danych konsul bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania zapytania, potwierdza dane obywatela polskiego. W przypadku zaistnienia okoliczności, które przemawiają za niewydaniem obywatelowi polskiemu TDP (np. w związku z tzw. zastrzeżeniem paszportowym), w odpowiedzi na zapytanie zostanie wskazany brak możliwości potwierdzenia tych danych (projektowany art. 48h ust. 1 i 2).

W uzasadnionych przypadkach termin trzech dni roboczych od dnia otrzymania zapytania będzie mógł zostać przekroczony. W takim przypadku konsul informuje państwo członkowskie udzielające pomocy o spodziewanym terminie potwierdzenia danych lub o spodziewanym terminie poinformowania o braku możliwości potwierdzenia tych danych (projektowany art. 48h ust. 3). Do ustalenia właściwości miejscowej konsula do wykonywania czynności, o których mowa w art. 48h, mają zastosowanie przepisy ogólne dot. postępowania przed konsulem (*vide* art. 53 ustawy – Prawo konsularne).

Zgodnie z projektowanym art. 48i osoba, której wydano TDP, która powróciła na podstawie TDP do państwa obywatelstwa, państwa zamieszkania albo innego miejsca docelowego, przekazuje ten dokument wybranemu konsulowi RP (np. konsulowi RP mającemu siedzibę w państwie obywatelstwa, państwie zamieszkania, państwie, w którym znajduje się inne miejsce docelowe, albo konsulowi, który wydał TDP) w celu jego fizycznego anulowania. TDP można będzie odesłać pocztą do konsula.

Należy spodziewać się, że zazwyczaj może to być konsul mający siedzibę najbliżej miejsca powrotu posiadacza dokumentu. Nie jest to jednak jedyna możliwa sytuacja. Projektodawca świadomie przyjął w tym przypadku odstępstwo od właściwości terytorialnej konsula wynikającej z przepisów ustawy – Prawo konsularne. Nie jest bowiem zasadne przyjęcie, iż cudzoziemcy, którym wydano unijny TDP, będą mieć wiedzę nt. granic okręgów konsularnych konsulów RP. Zobowiązanie takich osób do zwrotu dokumentu do określonego konsula RP może działać zniechęcająco do czynienia zadość ww. obowiązkowi. Dlatego zachowanie elastyczności projektowanej nowelizacji jest celowe. Jednocześnie zapewnia bezpieczeństwo obrotu przez nałożenie obowiązku zwrotu dokumentu. Wypada jednocześnie zauważyć, że podobne sformułowanie dotyczące „wybranego kierownika urzędu stanu cywilnego” pojawia się w przepisach ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego i nie powoduje trudności praktycznych ani interpretacyjnych.

Nie jest zasadne ustanawianie regulacji dot. zwrotu TDP wydanego przez organ innego państwa UE, ponieważ materia ta powinna zostać uregulowana przez państwo, które będzie wydawać ten dokument obywatelowi polskiemu.

Przepis art. 48j ust. 1 projektu precyzuje, że anulowanie dokumentu przez konsula polega na przedziurkowaniu i przecięciu TDP zwróconego przez osobę, której go wydano. Analogicznie przez przedziurkowanie i przecięcie anuluje się błędnie spersonalizowany jednolity formularz TDP lub błędnie sformalizowaną jednolitą naklejkę TDP. W związku z tym, że jednolity formularz TDP oraz jednolita naklejka TDP stanowią druki ścisłego zarachowania, konsul prowadzi ewidencję błędnie spersonalizowanych jednolitych formularzy TDP i jednolitych naklejek TDP (art. 48j ust. 2 projektu).

Implementowana dyrektywa 2019/997 (art. 4 ust. 7) przewiduje uprawnienie konsula do sporządzania i przechowywania odwzorowania cyfrowego wydanego przez siebie TDP, a także przyjmowania i przechowywania odwzorowania cyfrowego TDP wydanego obywatelowi polskiemu przez inne państwo członkowskie. W celu wdrożenia przywołanej regulacji, a także postanowień dyrektywy 2019/997 wyrażonych w jej art. 15 i odnoszących się do ochrony danych osobowych, przewidziano w projekcie, że konsul przetwarza dane osobowe dotyczące TDP. Okres przetwarzania danych został ograniczony do 180 dni. Po upływie tego terminu dane usuwa się z prowadzonych rejestrów czynności i rejestrów spraw, a wytworzoną dokumentację tworzącą akta sprawy poddaje brakowaniu (art. 48k ust. 1 i 2 projektu). Proponowany termin przetwarzania danych przez okres 180 dni będzie dotyczył obu przypadków udziału konsula w procedurze wydawania TDP (tj. zarówno, gdy pomocy będzie udzielać polski konsul, jak również, gdy będzie on potwierdzać dane obywatela polskiego na potrzeby wydania TDP przez organy innego państwa UE obywatelowi polskiemu). Dyrektywa wyznacza jedynie terminy maksymalne (odpowiednio 180 dni dla państwa udzielającego pomocy i 2 lata dla państwa obywatelstwa) i nie zakazuje ich skracania. Stąd przewidziane w projekcie rozwiązania, wdrażające dyrektywę 2019/997, ustanawiają krótki termin przetwarzania danych dot. TDP. Okres ich przetwarzania będzie krótszy niż w przypadku innych czynności wykonywanych przez konsula. Przyjęcie projektowanej ustawy będzie związane z koniecznością wprowadzenia określonych zmian w przepisach wewnętrznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych dot. przechowywania i archiwizacji dokumentów. Ponadto niezbędne będzie odpowiednie dostosowanie narzędzi informatycznych, w których konsul prowadzi rejestr spraw, w celu zapewnienia automatycznego usuwania danych odnoszących się do TDP po okresie maksymalnego ich przetwarzania zgodnym z dyrektywą 2019/997. W celu zapewnienia bezpieczeństwa danych zobligowano konsula do zniszczenia zwracanych mu TDP.

Art. 48k ust. 3 precyzuje dodatkowo, że osoba, której wydano TDP, jest uprawniona do zweryfikowania danych w nim zawartych i w razie potrzeby do wystąpienia o ich skorygowanie przez wydanie nowego dokumentu. Z kolei zgodnie z ust. 4 tego przepisu w TDP nie zamieszcza się informacji w formie do odczytu maszynowego, o ile nie widnieją one w odpowiednich sekcjach specyfikacji technicznych dot. TDP.

W projekcie przewidziano, że minister właściwy do spraw zagranicznych zapewnia konsulowi blankiety jednolitych formularzy TDP i jednolitych naklejek personalizacyjnych TDP (projektowany art. 48l ust. 1). Proponowane rozwiązanie zapewni stosowanie przez wszystkich konsulów tożsamych wzorów formularza i naklejki TDP. Scentralizowany sposób zamawiania blankietów usprawni procedurę wyłaniania wykonawcy i wpłynie na racjonalizację kosztu wyprodukowania pojedynczych sztuk blankietów. Proponowane rozwiązanie wychodzi też naprzeciw oczekiwaniu wyrażanym przez państwa członkowskie w toku tworzenia dyrektywy 2019/997, aby korzystać z jednego wykonawcy blankietów, który będzie zaopatrywał więcej niż jedno państwo członkowskie. Wyrażone w projektowanym art. 48l zobowiązanie do zapewnienia blankietów wdraża postanowienie art. 10 dyrektywy 2019/997.

Zgodnie z art. 48l ust. 2 konsul przechowuje niewypełnione blankiety jednolitych formularzy TDP i jednolitych naklejek TDP w miejscu zabezpieczonym przed ich utratą, zniszczeniem, uszkodzeniem lub dostępem do nich osób nieuprawnionych.

W projektowanym art. 48m przewidziano, że minister właściwy do spraw zagranicznych przetwarza dane dotyczące liczby wydanych przez konsula TDP oraz obywatelstwa osób, którym wydano TDP, a także dane dotyczące przypadków podrobienia lub sfałszowania TDP, jak również corocznie przekazuje ww. dane Komisji Europejskiej. Powyższe służy implementacji postanowień art. 16 dyrektywy 2019/997 nakazujących państwom członkowskim monitorowanie jej stosowania w zakresie liczby wydanych TDP i obywatelstwa ich posiadaczy oraz liczby przypadków podrabiania i fałszowania TDP.

Projektodawca celowo zrezygnował z implementacji art. 7 dyrektywy, który ma charakter fakultatywny i umożliwia wydanie TDP innym kategoriom osób niż niereprezentowanym w państwie akredytacji obywatelom innego państwa unijnego. W zakresie, w jakim dyrektywa umożliwia przyjęcie przepisów dających możliwość wydania TDP własnym obywatelom, projektodawca wyszedł z założenia, że obywatele polscy posiadają reprezentację we wszystkich państwach członkowskich UE, a Rzeczpospolita Polska zapewnia pomoc konsularną na całym ich terytorium, niezależnie np. od odległości od najbliższego urzędu konsularnego. Z kolei przypadek krajów i terytoriów zamorskich w myśl art. 7 dotyczy wyłącznie obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej, a nie obywateli polskich. W przypadku pozostałych kategorii osób wskazanych w art. 7 dyrektywy pomoc konsularna przysługuje danej osobie zgodnie z prawem państwa jej obywatelstwa. Osoby te powinny zatem zgłosić się po pomoc konsularną do właściwego przedstawicielstwa swojego państwa.

Pozostałe z proponowanych zmian, zawarte w art. 1 pkt 2 i 4 przedkładanej ustawy, mają charakter wynikowy i zmierzają do odpowiedniego dostosowania przepisów ustawy – Prawo konsularne.

W art. 1 w pkt 2 projekt przewiduje zmianę art. 34 ustawy – Prawo konsularne polegającą na uchyleniu jego pkt 6 powierzającego konsulowi właściwość do wydawania ETD. Usunięcie ww. punktu jest konieczne wobec uchylenia na podstawie wdrażanej dyrektywy 2019/997 decyzji 96/409/WPZiBuprawniającej do wydawania ETD. ETD zostanie zastąpiony przez TDP.

Ostatnia z proponowanych regulacji (art. 1 pkt 4 projektu) przewiduje zmiany dostosowujące i porządkujące w art. 49 ustawy – Prawo konsularne, które uwzględnią odpowiednie stosowanie wyłączeń przepisów nowelizowanej ustawy w odniesieniu do obywateli polskich i obywateli państw członkowskich UE ubiegających się o wydanie TDP. Zmienione brzmienie art. 49 przewiduje, że TDP nie będzie wydawane obywatelowi państwa członkowskiego na terytorium państwa przyjmującego, którego ta osoba jest obywatelem.

W art. 2 projektu zamieszczono przepis intertemporalny, zgodnie z którym formularze tymczasowych dokumentów podróży wyprodukowanych zgodnie z decyzją 96/409/WPZiB przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży stają się nieważne i podlegają zniszczeniu przez konsula z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Jednocześnie mając na uwadze specyfikę procedury związanej z wydawaniem dokumentów podróży o krótkiej ważności, w tym jej pilność, wskazano, że postępowania wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 9 grudnia 2025 r., tak aby było możliwe terminowe rozpoczęcie stosowania wdrażanych przepisów w porządku krajowym (art. 3 projektu).

Ponadto implementacja dyrektyw będzie wymagać zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych przez zmianę poz. 3.06 w Taryfie Opłat Konsularnych, stanowiącej załącznik do tego rozporządzenia.

1. **Charakterystyka przewidywanych skutków związanych z wejściem w życie aktu**

Spodziewane skutki i następstwa nowych regulacji przejawią się w sferach:

1. społecznej – przez urzeczywistnienie i skonkretyzowanie w polskim porządku prawnym gwarancji wynikających ze statusu obywatelstwa państwa członkowskiego UE. Jednym z przywilejów wynikających z obywatelstwa UE jest prawo do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej innych państw członkowskich. Wdrażane przepisy skonkretyzują jedną z przewidzianych w tym zakresie form wsparcia obywateli UE poszkodowanych w państwie trzecim na skutek utraty albo zniszczenia dokumentu podróży albo w sytuacji, kiedy takiego dokumentu nie można w państwie trzecim uzyskać w rozsądnym terminie z innych względów.

Nowy TDP wydawany na zabezpieczonym przed sfałszowaniem formularzu oraz dedykowanej naklejce personalizacyjnej podnosi bezpieczeństwo obrotu prawnego, realizując przez to uzasadniony cel społeczny, jakim jest umacnianie wiarygodności, unowocześnianie i profesjonalizacja działań organów uprawnionych do wydawania dokumentów podróży;

1. organizacyjnej i prawnej – przez skonkretyzowanie w drodze aktu prawa powszechnie obowiązującego (tj. ustawy) zadań, odpowiedzialności i trybu procedowania organu uprawnionego do wydawania TDP;
2. finansowej dla budżetu państwa – nakłady finansowe związane z wdrożeniem TDP będą kompensowane wpływami z opłat konsularnych za wydanie tego dokumentu – za TDP będzie pobierana opłata konsularna w stawce podwyższonej o jedną trzecią w stosunku do obecnie stosowanej za wydanie ETD.

Należy wskazać, że zakup jednostkowego formularza TDP oraz naklejki personalizacyjnej – w przypadku jego realizowania wspólnie z innymi państwami członkowskimi – będzie wiązał się z wydatkowaniem ok. 2 EUR netto/szt. (dane na podstawie szacunków oferenta: włoski *Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato* z listopada 2022 r. na podstawie zapytania Komisji Europejskiej; cena dotyczy minimalnego nakładu w liczbie 100 tys. sztuk). Od stycznia 2016 r. do kwietnia 2024 r. konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej wydali łącznie 260 ETD dla niereprezentowanych obywateli UE. Liczba rocznie wydawanych ETD przez konsulów waha się od 20 do 44 sztuk.

Mając na uwadze, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2019/997 wysokość opłaty za wydanie TDP powinna odpowiadać opłatom pobieranym za wydanie krajowych dokumentów paszportowych przez dane państwo członkowskie, projektuje się, że za wydanie TDP konsul będzie pobierał opłatę w wysokości 40 EUR, czyli analogicznej do stawki opłaty za wydanie przez konsula paszportu tymczasowego na wniosek obywatela Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 1.06 załącznika do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych – Taryfy Opłat Konsularnych). Obecnie, zgodnie z poz. 3.06 ww. Taryfy Opłat Konsularnych, konsul pobiera opłatę w wysokości 30 EUR za wydanie tymczasowego dokumentu podróży określonego w decyzji Rady 96/409/WPZiB, tj. ETD.

1. **Pozostałe kwestie**

Projektowane ustawa nie będzie miała istotnego wpływu na sektor finansów publicznych i nie stwarza zagrożenia korupcyjnego.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia go właściwym instytucjom i organom UE, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Realizując obowiązek wynikający z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.) dokonania oceny przewidywanego wpływu projektu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, należy stwierdzić, że ustawa nie będzie wywierać wpływu na sektor przedsiębiorczości.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *–* Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

1. ) Projekt ustawy służy także stosowaniu:

1) decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2022/2452 z dnia 8 grudnia 2022 r. określającej dodatkowe specyfikacje techniczne dotyczące unijnego tymczasowego dokumentu podróży ustanowionego dyrektywą Rady (UE) 2019/997 (Dz. Urz. UE L 320 z 14.12.2022, str. 47 oraz Dz. Urz. UE L 2024/2662 z 15.10.2024);

2) decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2024/2662 z dnia 14 października 2024 r. ustanawiającej standardowy formularz wniosku o wydanie unijnego tymczasowego dokumentu podróży i zmieniającej decyzję wykonawczą (UE) 2022/2452 (Dz. Urz. UE L 2024/2662 z 15.10.2024). [↑](#footnote-ref-1)
2. ) Zmiany wymienionej decyzji zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003, str. 789, Dz. Urz. UE L 363 z 20.12.2006, str. 422 oraz Dz. Urz. UE L 158 z 10.06.2013, str. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. ) W polskiej praktyce prawodawczej technika polegająca na odsyłaniu wprost do postanowień dyrektyw w materii regulującej kwestie wykonawcze jest uznana i ma zastosowanie m.in. w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620). [↑](#footnote-ref-3)