



**NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH  
W KONTEKŚCIE ROZWOJU RYNKU USŁUG CERTYFIKACYJNYCH**

**XIV KONFERENCJA „MIASTA W INTERNECIE”**

**Marcin Fijałkowski**

**Departament Gospodarki Elektronicznej**

**MINISTERSTWO GOSPODARKI**



# NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

## PODPIS ELEKTRONICZNY – OBECNE UWARUNKOWANIA:

### 1. DOTYCHCZASOWE I PROJEKTOWANE RAMY PRAWNE

- Ustawa z dn. 18 września 2001 o podpisie elektronicznym (Dz. U. nr 130 z poz. 1450 z późn. zm.)
- Projekt ustawy o podpisach elektronicznych przyjęty przez RM w dn. 27 kwietnia 2010
- Ustawa z dn. 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40 poz. 230)

### WSPÓLNOTOWE RAMY PRAWNE – DEKADA DOŚWIADCZEŃ

- Dyrektywa 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram dla podpisów elektronicznych
- Decyzje z dn. 6 listopada 2000 oraz z dn. 14 lipca 2003
- Prace nad podpisem prowadzone w ramach implementacji Dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym

### 3. KRAJOWA INFRASTRUKTURA KLUCZA PUBLICZNEGO (PKI)

„Dział gospodarka obejmuje sprawy nadzoru nad świadczeniem usług związanych z podpisem elektronicznym w rozumieniu przepisów o podpisie elektronicznym” (Ustawa z dn. 04.09.1997 o działach administracji rządowej)

## NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

### GŁÓWNE CELE PROJEKTOWANEJ USTAWY:

- wprowadzenie nowych rodzajów podpisu i nowych usług certyfikacyjnych w zakresie podpisu elektronicznego, co pozwoli urzędom i przedsiębiorcom na lepsze dostosowanie rodzaju i ceny stosowanych elektronicznych narzędzi podpisywania i uwierzytelnienia
- wzrost konkurencyjności polskich podmiotów m.in. poprzez uproszczenie systemu rejestracji podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne w zakresie podpisu elektronicznego oraz dostosowanie wymagań dotyczących podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne oraz urzędów do składania podpisu elektronicznego
- dostosowanie ustawy do siatki pojęciowej dyrektywy o podpisach oraz do wymagań Komisji Europejskiej w związku z dyrektywą usługową
- zmiana przepisów dotyczących uznawania certyfikatów z zagranicy
- usunięcie usterek dostrzeżonych w toku obowiązywania obecnej ustawy – ze względu na dużą ich liczbę zamiast nowelizacji będzie nowa ustawa
- dostosowanie rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie do potrzeb związanych z informatyzacją urzędów administracji publicznej







## NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

### ZMIANY DOTYCZĄCE SIATKI POJĘCIOWEJ W USTAWIE O PODPISIE ELEKTRONICZNYM:

#### 1. STAN OBECNY W POLSCE:

- dwa rodzaje e-podpisu (tzw. „zwykły” podpis elektroniczny oraz bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu)
- kwalifikowana usługa znakowania czasem oraz tzw. inne usługi nienazwane.

#### 2. PRAWO WSPÓLNOTOWE (DYREKTYWA O PODPISIE ELEKTRONICZNYM):

- wiele rodzajów podpisu elektronicznego: podpis elektroniczny, podpis zaawansowany, podpis kwalifikowany (art. 5.1 dyrektywy), brak regulacji innych usług

#### 3. PRAKTYKA POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW UE oraz DYREKTYWA USŁUGOWA:

- obecnie większość państw wymaga stosowania kwalifikowanego certyfikatu, ale nie zawsze z bezpiecznym urządzeniem. W wielu państwach podpis elektroniczny stanowi jedną z funkcjonalności elektronicznego dokumentu identyfikacyjnego (np. dowodu tożsamości). Dla potrzeb implementacji dyrektywy usługowej Komisja Europejska przewiduje oparcie procedur elektronicznych o podpis zaawansowany z certyfikatem kwalifikowanym, w niektórych uzasadnionych analizą ryzyka przypadkach państwa członkowskie mogą wymagać podpis kwalifikowany.

#### 4. STAN ZAMIERZONY POD RZĄDAMI NOWEJ USTAWY:

- dokładne odwzorowanie definicji zawartych w dyrektywie (definicja podpisu elektronicznego, podpisu zaawansowanego, urządzenia do składania podpisu elektronicznego), utrzymanie podpisu bezpiecznego jako kwalifikowanej postaci podpisu zaawansowanego oraz wprowadzenie podpisu osoby prawnej poprzez zmianę definicji podpisującego. Wprowadzona zostanie pieczęć elektroniczna, usługa certyfikatów atrybutów, weryfikacja podpisów w czasie rzeczywistym (OCSP) oraz w odniesieniu do podmiotów kwalifikowanych listy TSL. Usługi kwalifikowanego znakowania czasem świadczone będą z wykorzystaniem wzorca czasu urzędowego.

# NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

## KIERUNEK I ZAKRES WPROWADZANYCH ZMIAN:

Z punktu widzenia rozwoju rynku usług związanych z podpisem elektronicznym i upowszechniania stosowania podpisu elektronicznego w obrocie gospodarczym przewiduje się wprowadzenie nowych rodzajów usług certyfikacyjnych, w tym zwłaszcza nowych rodzajów podpisu elektronicznego. Istotne znaczenie zarówno dla administracji, jak biznesu będzie miało wprowadzenie nowej definicji „podpisującego”, która umożliwi składanie podpisu zaawansowanego osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej. W ustawie znajdują się niektóre usługi funkcjonujące dotychczas jako tzw. usługi nienazwane takie jak m.in. usługa potwierdzenia ważności certyfikatu oraz usługa certyfikatu atrybutów. Usługa certyfikatów atrybutów ograniczy konieczność zakupu nowych certyfikatów m.in. przy zmianie zakresu uprawnień lub funkcji sprawowanej przez podpisującego. Pozwoli na rozwinięcie publicznej, zaufanej infrastruktury zarządzania uprawnieniami.

Z punktu widzenia wykorzystania podpisu elektronicznego i usług certyfikacyjnych w administracji publicznej istotne znaczenie posiada zagadnienie ANALIZY RYZYKA oraz DEREGULACJI. Szerokie PORTFOLIO obejmujące **PODPISY ELEKTRONICZNE ZWYKŁE**, **PODPISY ELEKTRONICZNE ZAAWANSOWANE (AES)** w tym podpisy z centrów administracji publicznej (np. SEKAP), **PODPIS ZAAWANSOWANY Z KWALIFIKOWANYM CERTYFIKATEM (AES QC)**, **PODPIS KWALIFIKOWANY (QES)**, ale także inne podpisy cyfrowe **PODPIS OSOBISTY** i **PODPIS POTWIERDZONY PROFILEM ZAUFANYM ePUAP** (przewidziane odrębnymi przepisami) umożliwią wykorzystanie elementów ANALIZY RYZYKA w zakresie MECHANIZMOW UWIERZYTELNIENIA. W miarę zapewnienia nowych narzędzi wskazane jest, aby urzędy, które są gospodarzami określonych procedur dokonały przeglądu swoich aktów prawnych czy nie wymagają nadmiarowych mechanizmów uwierzytelnienia. Identyfikacja użytkownika systemów teleinformatycznych udostępnianych przez podmioty publiczne następuje przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu. Podpis kwalifikowany, powinien być akceptowany jak najszerzej, nawet wtedy, gdy dopuszczone będą lżejsze mechanizmy uwierzytelnienia. Nie można wykluczyć istnienia procedur w administracji, gdzie w ogóle nie jest potrzebny żaden podpis.

**Istotne zmiany wprowadzane nowelą ustawy o informatyzacji: podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, może umożliwiać użytkownikom identyfikację w tym systemie przez zastosowanie innych technologii.**





## NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

### ROLA MINISTRA GOSPODARKI:

**NADZÓR NAD ŚWIADCZENIEM USŁUG CERTYFIKACYJNYCH  
- W ŚWIELE OBECNYCH TENDENCJI EUROPEJSKICH POWINIEN ZOSTAĆ  
OGRANICZONY WYŁĄCZNIE DO USŁUG KWALIFIKOWANYCH**

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 18 września 2001 r. [o podpisie elektronicznym](#) (Dz. U. nr 130 z 2001, poz. 1450 ze zm.), która weszła w życie wraz z pakietem aktów wykonawczych w dniu 16 sierpnia 2002, co do zasady wystarczająco szczegółowo określa kompetencje Ministra Gospodarki. Zaproponowany projekt różni się rozszerzając możliwość żądania przez urząd informacji od usługodawców, podobnie jak ma to miejsce w przypadku regulatora rynków telekomunikacyjnych.

Utrzymano obowiązek zgłoszenia (notyfikowania) prowadzenia działalności w zakresie wydawania kwalifikowanych usług certyfikacyjnych do ministra właściwego do spraw gospodarki wraz z dokumentacją o spełnieniu wymagań określonych przepisami prawa.

Prowadzone są prace nad przygotowaniem systemu dobrowolnej akredytacji, który powinien służyć zapewnieniu stałej, alternatywnej względem państwa, weryfikacji funkcjonowania podmiotów kwalifikowanych. Z uwagi na brak dojrzałej koncepcji w tym zakresie propozycja zostanie przedstawiona na późniejszym etapie prac.





## NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

### OBECNE KOMPETENCJE MINISTRA GOSPODARKI:

sprawowanie nadzoru nad działalnością podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, w tym przeprowadzanie kontroli podmiotów wpisanych do rejestru,

wydawanie decyzji o wpisie do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne,

prorowadzenie rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne,

wydawanie i unieważnianie zaświadczeń certyfikacyjnych,

publikacja listy wydanych zaświadczeń certyfikacyjnych.



## NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

### SYSTEM NADZORU I REJESTRACJI:

Nadzorem państwa powinny być objęte wyłącznie podmioty świadczące usługi z zakresu podpisu elektronicznego wydające certyfikaty kwalifikowane. Nie wszystkie kraje Unii Europejskiej przewidują nadzór nad podmiotami świadczącymi zwykłe usługi certyfikacyjne (Austria, Finlandia, Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania, Węgry, Słowenia). W większości krajów nadzór sprawowany jest wyłącznie nad podmiotami kwalifikowanymi (Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Irlandia, Luxemburg, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Malta).

Organ nadzoru nad [świadczaniem usług certyfikacyjnych](#) – minister właściwy do spraw gospodarki. Modele nadzoru są zróżnicowane w poszczególnych krajach (ministerstwa, agencje rządowe, dobrowolna akredytacja lub jej brak). Brak dominującego modelu i typowe rozproszenie kompetencji na więcej niż jeden urząd.

Organ wdrażający podpis elektroniczny w administracji – różny od organu nadzoru nad świadczeniem usług certyfikacyjnych. Kwestie akceptowanych przez administrację formatów podpisu elektronicznego, walidacji podpisów elektronicznych w administracji należą do ministra właściwego ds. informatyzacji. W odniesieniu do serwerowych [mechanizmów walidacji](#) rozwiązania takie zostaną zapewnione na ePUAP. Większość krajów europejskich wprowadziła lub przewiduje wprowadzenie e-podpisu do elektronicznych dokumentów identyfikacyjnych (Bürgerkarte w Austrii, projekt eAusweis w Niemczech, dowody tożsamości w Estonii, Belgii, Hiszpanii, karty municypalne i inne wielofunkcyjne). Uregulowanie sposobu wykorzystania podpisu elektronicznego w tego rodzaju dokumentach następuje najczęściej innymi przepisami. Wyjątek stanowi Hiszpania, gdzie uregulowania e-podpisu w dowodach tożsamości zostały wprowadzone do ustawy o podpisie elektronicznym. W Polsce kwestie podpisu w pl.ID przeniesiono do ustawy o dowodach osobistych.





## **NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH**

### **INNE PRZEWIDYWANE ZMIANY W ZAKRESIE NADZORU:**

PRZEWIDUJE SIĘ UPROSZCZENIE PROCEDURY WPISU DO REJESTRU ORAZ ZNIESIENIE OPŁATY W WYSOKOŚCI 10.000 EUR W ZWIĄZKU ZE ZNIESIENIEM KONTROLI WSTĘPNEJ W PODMIOCIE. UTRZYMANA ZOSTAŁA KONTROLA MERYTORYCZNA I FORMALNA WNIOSKU WRAZ Z ZAŁĄCZNIKAMI. ORGAN NADZORU MOŻE JEDNAK SKONTROLOWAĆ PODMIOT W DOWOLNYM MOMENCIE OD ROZPOCZĘCIA DZIAŁALNOŚCI W ZGODZIE Z OGÓLNYMI ZASADAMI DLA KONTROLI PRZEWIDZIANYMI W USTAWIE O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ.

PRZEWIDUJE SIĘ RÓWNOLEGŁE WZGLĘDEM REJESTRU PUBLIKOWANIE LISTY TSL (ETSI TS 102 231). RÓŻNORODNOŚĆ ROZWIĄZAŃ TECHNOLOGICZNYCH KRAJOWYCH INFRASTRUKTUR KLUCZA PUBLICZNEGO POWODUJE, ŻE NIEMOŻLIWE STAJĄ SIĘ ROZWIĄZANIA „KLASYCZNE” (TAKIE JAK STWORZENIE JEDNEGO EUROPEJSKIEGO ROOTA LUB KROSCERTYFIKACJA URZĘDÓW KRAJOWYCH). KOMISJA EUROPEJSKA WSKAZAŁA LISTY TSL JAKO NARZĘDZIE MOŻLIWE DO POMOCNICZEGO STOSOWANIA W WERYFIKACJI PODPISÓW ELEKTRONICZNYCH, CELEM USTALENIA AKTUALNEJ LISTY ZAUFANYCH USŁUG ORAZ PODMIOTÓW PODLEGLYCH NADZOROWI W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH (OKOŁO 90-100 QCSP W KRAJACH UE/EOG).



## NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

### OBECNA ROLA NARODOWEGO CENTRUM CERTYFIKACJI (NCCERT):

wytwarza i wydaje zaświadczenia certyfikacyjne,

publikuje listę wydawanych zaświadczeń certyfikacyjnych,

publikuje dane służące do weryfikacji wydanych zaświadczeń certyfikacyjnych,

publikuje listę unieważnionych zaświadczeń certyfikacyjnych oraz

prowadzi elektroniczny rejestr kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne,

### PRZEWIDUJE SIĘ UTRZYMANIE ROOTA CENTRALNEGO:

Model krajowej infrastruktury klucza publicznego z krajowym urzędem certyfikującym (tzw. *centralnym rootem*) upraszcza rozpoznawanie zaufanych certyfikatów za granicą przez wskazanie tylko tego urzędu zamiast wielu lokalnych certyfikatów samopodpisanych.

Uzupełnienie zadań roota centralnego o funkcję publikacji TRUSTED SERVICES STATUS LIST (TSL). Na podstawie decyzji Komisji Europejskiej publikacja krajowej listy TSL jest realizowana przez NCCERT od dnia 28 grudnia 2009.



## NOWA USTAWA O PODPISACH ELEKTRONICZNYCH

### WNIOSKI PODSUMOWUJĄCE:

Wprowadzanie nowych rozwiązań powinno następować co do zasady w sposób równoległy do rozwiązań przewidzianych obowiązującymi przepisami (np. nie zastępujemy QES przez AES, CRL przez OCSP itd).

W odniesieniu do funkcjonujących narzędzi nowa ustawa ograniczy się jedynie do niezbędnych zmian, które w sposób niezakłócony modyfikować będą istniejący system certyfikacji podpisu elektronicznego.

Istotne znaczenie dla ostatecznego kształtu rynku usług certyfikacyjnych dla podpisu elektronicznego w Polsce będą miały nowe rozporządzenia oraz zmiany w obowiązujących rozporządzeniach do ustawy. Potrzebna jest pilna dyskusja ekspertów na temat kształtu nowych usług takich jak pieczęć elektroniczna, certyfikaty atrybutów czy podpis osób prawnych.

Ustawa nie wyczerpuje zmian niezbędnych w przepisach podległych poszczególnym resortom. Część skutków prawnych stosowania nowych narzędzi (takich jak np. podpis zaawansowany, pieczęć elektroniczna) może, a nawet powinna być regulowana w przyszłości właściwymi przepisami dziedzinowymi.

Ministerstwa otrzymały możliwość wprowadzenia ustawą przepisów zmieniających, które uwzględnią oprócz podpisu kwalifikowanego również inne rodzaje podpisów i pieczęć elektroniczną. W większości przypadków utrzymano podpis kwalifikowany, co może wskazywać na brak analizy ryzyka i przyszłe dostosowanie przepisów we własnym zakresie.

Nowa ustawa to nie jest kolejne zagrożenie, ale szansa na rozwój nowych usług, takich jak pieczęć elektroniczna lub podpis zaawansowany.





**DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ**

**MARCIN FIJAŁKOWSKI**  
**DEPARTAMENT GOSPODARKI ELEKTRONICZNEJ**  
[marcin.fijalkowski@mg.gov.pl](mailto:marcin.fijalkowski@mg.gov.pl)

**PROJEKT USTAWY DOSTĘPNY NA STRONACH MG**  
<http://www.mg.gov.pl>

**NARODOWE CENTRUM CERTYFIKACJI**  
<http://www.nccert.pl>