



Warszawa, dnia 16 maja 2017 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER CYFRYZACJI

DP-SPUE.0210.16.2017

**Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

Szanowna Pani Minister,

odpowiadając na pismo z dnia 27 kwietnia 2017 r., przy którym przekazano **projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin**, przedstawiam, co następuje.

Projektowana ustawa zawiera przepisy zmieniające ustawy składające się na szeroko rozumiany system wsparcia rodzin, przewidując wprowadzenie do nich kilku rodzajów grup przepisów ułatwiających i przyspieszających przyznawanie świadczeń, w tym w dużej mierze dotyczących elektroniczności tego procesu.

Pierwszą grupą przepisów, jakie przewiduje się do wprowadzenia do tych ustaw, są przepisy dotyczące udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej wzorów wniosków wykorzystywanych w procedurach dotyczących przyznawania świadczeń (projektowane nowe ust. 4' i 5' w art. 23 oraz ust. 4 i 5 w art. 33 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U z 2016 r. poz. 1518 ze zm.), ust. 4b i ust. 9a w art. 15 oraz ust. 8 i 9 w art. 31 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2017 r. poz. 489 ze zm.), ust. 2 i 2b w art. 9a ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2016 r. poz. 162 ze zm.), ust. 4a w art. 13 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195 ze zm.)). Rozumiejąc i popierając konieczność zapewnienia elastyczności przy ewentualnych zmianach wzorów, o których mowa w tych przepisach, zwracam uwagę, że mimo udostępnienia tych wzorów w BIP konieczne będzie przekazanie tych wzorów do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych prowadzonego w ramach ePUAP, zgodnie z art. 19b ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570). Tym samym należy zapewnić, by wzory dokumentów były przekazywane do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych w ePUAP. Powyższe wiąże się ponadto z obowiązkiem udostępnienia na ePUAP, albo w innym systemie teleinformatycznym, usługi elektronicznej, która pozwoli wnioskodawcy na sporządzenie wniosku w formie dokumentu elektronicznego zgodnego ze wzorem zamieszczonym w CRWDE. O ile więc powyższe nie jest zgodne z zamierzeniami projektodawcy, przepis ten należy przeredagować.

Dodatkowo, skoro w projektowane przepisy zawierają upoważnienie dla Ministra do określenia wzoru wniosku, to zbytecznym jest ustanowienie obowiązku stosowania tego wzoru. Uwaga ta dotyczy wszystkich przepisów w projekcie, które zobowiązują do stosowania wzoru, do którego określenia został niniejszą ustawą upoważniony Minister. Przepisy te należy usunąć z projektu jako nadmiarowe.

Dodatkowo wskazać należy, że przy przyjętym rozwiązaniu konieczne jest wskazanie, by zakres danych, jakie będą konieczne do podania we wniosku, powinien wynikać z ustawy. Nie jest bowiem możliwe, by bez oparcia o przepis powszechnie obowiązujący obywatel był zobowiązany do podania swoich danych osobowych. Ten aspekt powinien być również wzięty pod uwagę przy konstruowaniu przepisów dotyczących wzorów dokumentów.

Kolejną kwestią, na którą zwracam uwagę Pani Minister są przepisy dotyczące systemów teleinformatycznych udostępnianych przez ministra właściwego do spraw rodziny (np. nowelizowany ust. 7 w art. 23 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych). Z zaproponowanych przepisów nie wynika, do jakich celów minister właściwy do spraw rodziny udostępniać będzie system teleinformatyczny – wskazanie, że z wykorzystaniem tego systemu realizowane są zadania wynikające z ustawy jest, w mojej opinii, niewystarczające. Przepis zobowiązujący ministra właściwego do spraw rodziny do udostępnienia wojewodzie systemu teleinformatycznego powinien wskazywać, jakie zadania będą mogły być z jego wykorzystaniem realizowane. Przepis w tym zakresie wymaga uzupełnienia. Podobną uwagę należy sformułować do nowoprojektowanego art. 62a w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r. poz. 157 ze zm.) oraz nowelizowanego art. 14 ust. 1 w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Jednocześnie zgodnie z projektowanymi przepisami minister może dokonać wyboru podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie systemu teleinformatycznego, który – jak wskazano powyżej - to minister ma zapewnić. Niejasne jest *ratio legis* tego przepisu. Skoro minister ma zapewnić system, to nie jest jasne, w jakim celu został dodany przepis, że minister może dokonać wyboru podmiotu odpowiedzialnego za system.

Zwracam również uwagę na przepisy rozszerzające katalog danych, jakie przetwarzane będą na podstawie projektowanych przepisów. W celu ułatwienia wymiany informacji pomiędzy osobami wnioskującymi o przyznanie świadczeń, o których mowa w nowelizowanych przepisach, przewiduje się, np. w nowelizowanym art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, uzupełnienie katalogu danych wymaganych we wniosku o numer telefonu oraz adres poczty elektronicznej. Podkreślenia wymaga, że z przepisów ustawy powinien jasno wynikać cel, do realizacji którego zebranie danych jest wymagane. Biorąc pod uwagę adres poczty elektronicznej cel ten wynika z projektowanego art. 32a, który stanowi, że na podany we wniosku o ustalenie prawa do świadczeń adres poczty elektronicznej minister właściwy do spraw rodziny może przekazywać informacje związane z uprawnieniami dla rodzin. Jednakże omawiany przepis znacząco rozszerza dane wymagane we wniosku w stosunku do obecnego stanu prawnego, uzasadnienie do projektu ustawy zdaje się tę kwestię pomijać.

Odnosząc się do projektowanego art. 32a dodawanego do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, którego odpowiednik znajduje się również w innych ustawach, nowelizowanych w tym projekcie, podkreślam, że z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że na adres poczty elektronicznej przekazywane będą informacje związane uprawnieniami dla rodzin. Powstaje jednak pytanie o charakter tych informacji – czy chodzi o informacje typu newsletter, zawierający informacje o charakterze ogólnym, czy też o informacje dotyczące uprawnień dla konkretnej osoby wnioskującej?

W uzasadnieniu do projektu kwestia ta została pominięta. Wobec braku przedstawienia istoty tego rozwiązania należy podkreślić, że w przypadku dokumentów doręczanych w trybie art. 46 KPA przewidziany został obowiązek potwierdzenia doręczenia dokumentu przez adresata (urzędowe potwierdzenie doręczenia), a takie rozwiązanie nie zostało przewidziane dla doręczania na adres poczty elektronicznej. Konkludując, należy podkreślić, że na adres poczty elektronicznej mogą być przekazywane wyłącznie materiały, które nie wymagają doręczenia w trybie art. 46 KPA.

Odnosząc się szczegółowo do propozycji zmian w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, zwracam uwagę Pani Minister na następujące zagadnienia:

1) wyjaśnienia wymaga, czy w rozumieniu projektodawcy wyrażenie „forma pisemna”, zawarte w nowelizowanym ust. 2 w art. 21 ww. ustawy i dotyczące upoważnienia wydawanego przez wojewodę, wskazuje, że upoważnienie to może być wydane zarówno w postaci papierowej, jak i elektronicznej. W celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych sugeruję użycie w tym przepisie wyrażenia: „w formie pisemnej w postaci papierowej albo elektronicznej”;

2) w nowelizowanym art. 23 ust. 5 (art. 4 pkt 12 lit. e projektu) minister właściwy do spraw rodziny zostanie upoważniony uregulowania kwestii „*przekazywania dokumentacji niezbędnej do sprawnej realizacji, w tym drogą elektroniczną, zadań w zakresie świadczeń rodzinnych.*”. W tym miejscu warto wskazać, iż KPA reguluje obecnie zasady doręczania podań w formie dokumentu elektronicznego (patrz art. 63 KPA), sporządzania w formie dokumentu elektronicznego:

- pełnomocnictw (patrz art. 33 § 2a),
- odpisów pełnomocnictw lub odpisów innych dokumentów wykazujących umocowanie (patrz art. 33 § 3a),
- wezwań (patrz art. 54 § 2),
- poświadczeń odpisów dokumentów za zgodność z oryginałem (patrz art. 76a § 2 a),
- decyzji (patrz art. 107 § 1),
- postanowień (patrz art. 124 § 1),
- zaświadczeń (patrz art. 217 § 1),
- elektronicznych kopii dokumentów (patrz art. 220 § 3),
- zawiadomień (patrz art. 238 § 1)

oraz doręczania stronom lub innym uczestnikom postępowania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej (patrz art. 391 oraz art. 46). Mając więc na uwadze, iż wspomniane wyżej kwestie „przekazywania dokumentacji” uregulowane zostaną w akcie prawnym rangi niższej niż ustawa, zasadnym jest twierdzenie, iż rozporządzenie wydane na podstawie przedmiotowego upoważnienia nie powinno w zakresie regulowanej materii wykraczać poza ww. regulacje KPA;

3) w nowelizowanym art. 26 ust. 3 ww. ustawy wskazuje się, że składany jest „wniosek wraz z dokumentami”. Zasadnym jest doprecyzowanie o jakich dokumentach jest mowa w tym przepisie albo co najmniej dodanie przed wyrazem „dokumentami” wyrazu

„wymaganych”. Analogiczną uwagę należy odnieść do pozostałych jednostek redakcyjnych w których użyto ww. wyrazów.

Odnosnie zmian proponowanych w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, popierając ogólne rozwiązania w tym zakresie, zwracam uwagę na następujące kwestie szczegółowe:

1) w nowelizowanym art. 27 w ust. 2 i nowoprojektowanym ust. 2a jest mowa o rejestrze żłobków i klubów dziecięcych, który zgodnie z tymi przepisami ma być jawny i podlegać publikacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy prowadzącej ten rejestr oraz na stronie podmiotowej BIP ministra właściwego do spraw rodziny. Rejestr ten będzie publikowany na ww. stronach z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w nowoprojektowanym art. 62a tej ustawy, czyli systemu zapewnianego przez ministra właściwego do spraw rodziny. Należy jednak wskazać, że nowoprojektowanym art. 62a nie jest wskazane, że system ten służy do publikacji na stronach podmiotowych BIP tych rejestrów. Znajduje się tam jedynie bardzo ogólny przepis dotyczący tego, że system teleinformatyczny służy do realizacji ustawy przez gminę. Podkreślić należy, że funkcjonalności systemu teleinformatycznego, tzn. jakie dokładnie sprawy gmina może zrealizować z wykorzystaniem tego systemu, powinny być wprost z tego przepisu. Proponuję zatem dokonania ww. zmiany w projektowanym art. 62a.

Dodatkowo, w celu wyeliminowania wątpliwości dotyczących przepisów regulujących ww. rejestr proponuję:

a) uwzględnić w projekcie nowelizacji ust. w art. 27 i nadać mu brzmienie:

„Art. 27. 1. Rejestr prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego przy użyciu systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 62a.”,

b) połączyć projektowane ust. 2 i 2a w art. 27 w jeden przepis i nadać mu brzmienie:

„2. Dane zawarte w rejestrze publikowane są przy użyciu systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 62a, na stronie podmiotowej właściwej gminy oraz ministra właściwego do spraw rodziny.”;

Analogiczną konstrukcję przepisu proponuję przyjąć w odniesieniu do art. 11 pkt 33 projektu (dotyczącego brzmienia art. 46 ust. 3 i 4).

2) w nowoprojektowanym art. 46b ust. 3 wskazuje się, że wnioski o zmianę danych w wykazie podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów składane są (w przypadku określonych danych) jedynie drogą elektroniczną, podobnie w ust. 5 wskazuje się, że w sprawie wniosków o zmianę tychże danych wójt, burmistrz, prezydent miast doręcza pisma wyłącznie z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego. Natomiast w art. 46b w ust. 6 wskazuje się, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta w celu sprawdzenia poprawności danych w wykazie może żądać m.in. dokumentu potwierdzającego tożsamość. Mając na uwadze, że wszystkie wcześniejsze przepisy dotyczące wykazu przesądzają, że komunikacja dotycząca wykazu prowadzona jest z podmiotem zatrudniającym dziennych opiekunów z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, nie jest jasne w jaki sposób tą drogą przekazywany będzie dokument potwierdzający tożsamość;

3) w nowelizowanym art. 57 ust. 3 wskazuje się, że organ sprawujący nadzór nad żłobkiem sporządza „na piśmie” stanowisko wobec zastrzeżeń podniesionych przez podmiot

prowadzący żłobek, klub dziecięcy lub dziennego opiekuna wobec ustaleń organu nadzorczego. Należy wskazać, że sformułowanie „na piśmie” interpretuje się często jako wymóg utrwalenia określonej treści na papierze. Pismo może jednak posiadać zarówno postać papierową, jak i elektroniczną, co powinno być wzięte pod uwagę przy redagowaniu tego przepisu. Uwaga dotycząca sformułowania „na piśmie” oraz „pisemny” dotyczy również innych przepisów, nowelizowanych w omawianym projekcie.

Kolejną nowelizacją, wprowadzającą rozwiązanie mające na celu ułatwienie codziennego funkcjonowania rodzinom z wykorzystaniem najnowocześniejszych technologii są przepisy nowelizujące ustawę z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2016 r. poz. 785), przewidujące wprowadzenie Karty Dużej Rodziny w postaci aplikacji dostępnej na telefonie komórkowym. Gratulując Pani Minister pomysł, wpisującego się w prowadzone przez Ministra Cyfryzacji prace dotyczące mDokumentów, przedstawiam, co następuje:

1) wyświetlenie danych Karty „w środkach komunikacji elektronicznej” nie może być uznane za czynność wystarczającą do potwierdzenia uprawnień członka rodziny wielodzietnej. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2016 poz. 785 i 1579) – zwanej dalej „ustawą o KRd” – „Karta jest dokumentem identyfikującym członka rodziny wielodzietnej”, stąd elektroniczna postać Karty powinna (ewentualnie wraz z dedykowaną dla tej karty funkcjonalnością udostępnioną w systemie teleinformatycznym) powalać podmiotom realizującym ww. uprawnienia na uwierzytelnienie posiadacza Karty jako członka rodziny wielodzietnej. Stąd też brzmienie przedmiotowego przepisu, stanowiąc o podstawie prawnej do uznania uprawnień wynikających z posiadania elektronicznej Karty, powinno uwzględniać mechanizm elektronicznego uwierzytelnienia posiadacza karty. Ponadto nie wydaje się poprawnym określenie „[dane] wyświetlane w środkach komunikacji elektronicznej”. Celem środków komunikacji elektronicznej jest „indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi”, zasadnym jest więc stosowanie frazy „[dane] przekazywane/udostępniane z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej”.

Proponuje się uregulowanie w ustawie wprost, że Karta Dużej Rodziny może posiadać dwie postaci: tradycyjną (wykonaną z tworzywa sztucznego) oraz elektroniczną.

„Art. 2. 1. Karta jest środkiem, identyfikującym członka rodziny wielodzietnej, poświadczającym prawo członka rodziny wielodzietnej do uprawnień ustalonych w trybie określonym w niniejszej ustawie lub przyznanych na podstawie przepisów odrębnych:

a) wydawanym w formie karty wykonanej z tworzywa sztucznego, zwanym dalej „kartą tradycyjną”, lub

b) realizowanym przy użyciu oprogramowania dedykowanego dla urządzeń mobilnych, udostępnionego przez ministra właściwego do spraw rodziny, zawierającego usługi ułatwiające korzystanie z przyznanych uprawnień, zwanym dalej „kartą elektroniczną”.

2. Karta elektroniczna może dotyczyć oraz służyć obsłudze więcej niż jednego członka rodziny wielodzietnej."

- oraz odpowiednie dostosowanie brzmienia pozostałej części projektu;

2) w przypadku uwzględnienia powyższej uwagi, proponuję w dalszym przepisom dotyczącym Karty Wielkiej Rodziny nadać brzmienie:

a) w art. 2 ust. 1a-1c:

„1a. Członek rodziny wielodzietnej we wniosku o przyznanie Karty wskazuje, że wniosek dotyczy karty tradycyjnej lub karty elektronicznej.

1b. Rodzic lub małżonek rodzica we wniosku o przyznanie karty elektronicznej, wskazuje jednocześnie członków rodziny wielodzietnej, których karta ta ma dotyczyć.

1c. W przypadku gdy członek rodziny wielodzietnej ubiega się o przyznanie karty elektronicznej, we wniosku, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany przekazać adres poczty elektronicznej i numer telefonu komórkowego każdego członka rodziny wielodzietnej, którego karta ta będzie dotyczyć.”,

b) w art. 13 w ust. 1a:

„1a. Wydanie Karty podlega opłacie w wysokości 9,21 zł w przypadku gdy:

1) członkowi rodziny wielodzietnej, na jego wniosek, wydana już została wyłącznie karta tradycyjna i następnie członek rodziny wielodzietnej wnioskuje o kartę elektronicznej albo

2) członkowi rodziny wielodzietnej, na jego wniosek, udostępniona już została wyłącznie karta elektroniczna i następnie członek rodziny wielodzietnej wnioskuje o wydanie karty tradycyjnej.”,

c) w art. 15 ust. 4:

„4. Zmiana danych, o których mowa w ust. 1 pkt 3, może być przekazana wójtowi za pomocą usług udostępnionych w ramach karty elektronicznej.”

d) w art. 18 w ust. 1 pkt 1:

„1) produkcję blankietów kart tradycyjnych, personalizację blankietów kart tradycyjnych, dystrybucję kart tradycyjnych oraz system teleinformatyczny umożliwiający obsługę funkcjonalności związanych kartami elektronicznymi, w szczególności zapewniający funkcjonalność pozwalającą na potwierdzenie uprawnień członków rodzin wielodzietnych;”.

2) nowelizowany ust. 11 w art. 5 ww. ustawy wskazuje, że do wniosku składanego w postaci elektronicznej dołącza się elektroniczne kopie dokumentów określonych w ust. 4 i 5 wyjaśnienia jednak wymaga, czy wymóg dołączenia dokumentu będzie spełniony, jeżeli do wniosku dołączony zostanie oryginalny dokumentu w postaci elektronicznej. w przeciwnym

razie wątpliwości budziłby wymóg załączania np. elektronicznej kopii oświadczenia, podczas gdy oświadczenie można sporządzić w formie dokumentu elektronicznego.

Mając na uwadze powyżej przedstawione propozycje zmian w nowelizowanej ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, w przypadku ich uwzględnienia, zasadne jest dokonanie zmian w przepisach przejściowych projektowanej ustawy. Tym samym art. 37 i 39 projektu proponuję nadać brzmienie:

„Art. 37. Członek rodziny wielodzietnej, który złożył wniosek o przyznanie Karty Dużej Rodziny przed dniem 1 stycznia 2018 r., nie ponosi opłaty, zmienianej w art. 13 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 14, jeżeli złoży wniosek o kartę elektroniczną, w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 14, przed dniem 1 stycznia 2020 r.”.

Art. 39. Minister właściwy do spraw rodziny w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r. zapewni system teleinformatyczny umożliwiający obsługę funkcjonalności związanych kartami elektronicznymi, w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 14, w szczególności zapewniający funkcjonalność pozwalającą na potwierdzenie uprawnień członków rodzin wielodzietnych.”.

Przedstawiając powyższe propozycje deklaruję chęć współpracy z przedstawicielami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, tak aby wypracowane przepisy mające na celu ułatwienie codziennego życia Obywateli poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii były przejrzyste i proste w stosowaniu.

Z poważaniem,

z up. Marek Zagórski
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Cyfryzacji
/-podpisano elektronicznie/