KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 października 2019 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 1316)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowymi celami ustawy nowelizującej są:

1) stworzenie podstaw prawnych do działania systemu rejestrów państwowych, zwanego dalej także „SRP". System rejestrów państwowych stanowił będzie rozwiązanie organizacyjno-techniczne, którego przeznaczeniem będzie ujednolicenie i określenie zasad działania rejestrów publicznych, tj. – rejestrów, ewidencji, wykazów, list, spisów albo innych form ewidencji, służących do realizacji zadań publicznych, prowadzonych przez podmioty publiczne na podstawie przepisów ustaw. Funkcjonowanie SRP będzie zapewniał minister właściwy do spraw informatyzacji, który jednocześnie zobowiązany zostanie do określenia standardów technologicznych funkcjonowania SRP oraz wymiany danych przetwarzanych w rejestrach publicznych utrzymywanych z wykorzystaniem SRP. W systemie rejestrów państwowych będą znajdować się tylko te rejestry, co do których podmioty za nie odpowiedzialne podejmą decyzję o przyłączeniu się do SRP. Decyzja będzie opierała się na zasadzie dobrowolności. W opinii autorów ustawy wprowadzenie SRP, skutkować będzie rozwiązaniem problemu, jakim jest występowanie niezgodności tożsamości danych przetwarzanych w różnych rejestrach publicznych. W nowelizacji przyjęto, że zasadne jest uznanie rejestru PESEL za rejestr zawierający dane, które względem tożsamych danych gromadzonych w innych rejestrach publicznych będą traktowane jako dane o charakterze referencyjnym. Niniejsza ustawa nałoży też na niektóre podmioty publiczne obowiązek weryfikacji

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 93 64, faks 22 694 9106, e-mail: Miroslaw.Reszczynski @senat.gov.pl

pierwotnie wprowadzonych danych pod względem zgodności z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL. Obowiązek będzie dotyczył rejestrów publicznych działających przy użyciu systemów teleinformatycznych i przetwarzających dane osób fizycznych posiadających numer PESEL. Pozytywny wynik weryfikacji umożliwi wprowadzenie danych do rejestru publicznego, natomiast negatywny wynik weryfikacji będzie zobowiązywał organ wprowadzający do niezwłocznego wyjaśnienia stanu faktycznego dotyczącego wykrytej niezgodności danych z danymi osobowymi zawartymi w rejestrze PESEL – zmiany w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;

2) wprowadzenie podstawy prawnej do funkcjonowania rejestru danych kontaktowych osób fizycznych (dalej „rejestr danych kontaktowych"), będącego elektronicznym odpowiednikiem książek telefonicznych. Rejestr danych kontaktowych będzie prowadzony w formie elektronicznej w sposób o wiele bardziej bezpieczny i chroniony z punktu widzenia ochrony danych osobowych w porównaniu z tradycyjną książką telefoniczną. Prowadzenie rejestru danych kontaktowych ma na celu ułatwienie organom i instytucjom kontaktu z osobami fizycznymi w związku z usługami i zadaniami publicznymi realizowanymi przez te podmioty na rzecz obywateli. Rejestr danych kontaktowych zostanie zaimplementowany jako rejestr centralny w systemie rejestrów państwowych. W rejestrze tym będą gromadzone następujące dane obywatela: numer PESEL, imię i nazwisko oraz zależnie od woli obywatela adres poczty elektronicznej i/lub numer telefonu komórkowego. Dane kontaktowe będą przekazywane do rejestru dobrowolnie. Ich przetwarzanie będzie odbywało się wyłącznie na podstawie zgody zainteresowanych. Wprowadzenie danych kontaktowych, aktualizacja i usuwanie będą mogły być dokonywane samodzielnie przez osobę, której dane dotyczą, przy użyciu usługi elektronicznej oraz za pośrednictwem organu administracji publicznej przy okazji realizacji przez ten organ spraw na rzecz osoby zainteresowanej wpisem. Natomiast udostępnienie danych podmiotowi należącemu do określonego w ustawie zbioru podmiotów realizowane będzie za pomocą urządzeń teletransmisji danych po złożeniu przez ten podmiot jednorazowego uproszczonego wniosku po spełnieniu warunków określonych w ustawie. Do podmiotów uprawnionych do dostępu do rejestru danych kontaktowych ustawa zalicza: organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, organy wyborcze,

publiczne zakłady opieki zdrowotnej, ZUS, KRUS oraz Polski Czerwony Krzyż w zakresie danych osób poszukiwanych lub poszukujących – zmiany w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;

3) stworzenie podstawy prawnej dla udostępnienia dedykowanej usługi elektronicznej pozwalającej obywatelom na samodzielne pobranie odpisu aktu stanu cywilnego w postaci elektronicznej bezpośrednio z rejestru stanu cywilnego. Z usługi tej będzie mogła skorzystać nie tylko osoba, której akt dotyczy, ale także jej małżonek, dzieci oraz rodzice – zmiany w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. − Prawo o aktach stanu cywilnego.

Poza wskazanymi najistotniejszymi rozwiązaniami proponowanymi niniejszą nowelizacją przewiduje się także zmianę następujących ustaw: z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne oraz ustawę z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw.

Modyfikacje we wskazanych powyżej ustawach w przeważającej mierze mają na celu ujednolicenie oraz dostosowanie poszczególnych ich uregulowań do zmian proponowanych w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Natomiast zmiana w art. 74a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ma na celu umożliwienie opatrzenia pism sądu, odpisów pism i załączników w postępowaniu sądowym oraz orzeczeń, doręczanych przez sąd w postaci elektronicznej, kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

Autorzy ustawy podkreślają, że dzięki proponowanym zmianom obywatele otrzymają możliwość skorzystania z rozwiązań i narzędzi, które odciążą ich w codziennym pilnowaniu spraw urzędowych, przyspieszą i ułatwią załatwianie ich spraw oraz pomogą w uniknięciu negatywnych konsekwencji wynikających z niezałatwienia sprawy lub nieterminowego załatwienia sprawy.

Proponuje się aby ustawa weszła w życie co do zasady po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Jednakże szereg przepisów ustawy wejdzie w życie w terminie późniejszym, co wynika z przyjętego harmonogramu projektu informatycznego, w ramach którego przygotowane zostaną rozwiązania wynikające z ustawy, i jest podyktowane tzw. kamieniami milowymi projektu przyjętymi przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 86. posiedzeniu w dniu 16 października 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3789) był projektem rządowym. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 11 września 2019 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do prac w Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii. Komisja po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 15 października 2019 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3835). Zmiany wprowadzone do projektu ustawy na etapie prac w Komisji nie wpłynęły znacząco na meritum przedłożenia rządowego. Wśród zmian o charakterze techniczno-legislacyjnym zaproponowano zmianę tytułu ustawy oraz konsekwencje tej zmiany, a także szereg poprawek porządkujących i ujednolicających treść ustawy. Wśród poprawek odnoszących się do *meritum* projektu, w szczególności wskazać należy propozycję rozszerzenia zakresu przedmiotowego projektu o zmiany w ustawie o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne.

W trakcie drugiego czytania na 86. posiedzeniu Sejmu w dniu 16 października 2019 r. nie zgłoszono poprawek.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami proponowanymi przez Komisję.

III. Uwagi

1) art. 1 pkt 1 i 3 noweli, proponowane art. 12 ust. 3 i 4 oraz art. 14 ust. 6 i 7 w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. We wskazanych przepisach ustawodawca konstruując odesłania posługuje się wyrażeniami

„ o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej”, „z uwzględnieniem odrębnych przepisów”, „chyba że przepisy ustaw odrębnych uniemożliwiają ich przekazanie”.

Mając na względzie § 156 Zasad techniki prawodawczej (zasady formułowania odesłań) oraz *Dobre Praktyki Legislacyjne – Odsyłanie do „przepisów odrębnych” i przepisów określonych* wymaga podkreślenia, że w ustawach należy unikać posługiwania się wyrażeniem „przepisy odrębne”, ponieważ jest to niewłaściwa metoda konstruowania odesłań w przepisach – nie informuje bowiem precyzyjnie adresata aktu, które normy ma w danej sytuacji zastosować;

2) art. 1 pkt 6 noweli, art. 20j ust. 5 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W przepisie art. 20j ust. 5 ustawodawca posłużył się zwrotem „z mocy prawa”. Należy zauważyć, że użycie zwrotu „z mocy prawa” jest charakterystyczne dla języka prawniczego – języka, którym posługują się adresaci norm prawnych – a nie języka prawnego, w którym formułowane są przepisy. Usunięcie tego zwrotu nie zmieni treści normy prawnej zawartej w art. 20j ust. 5;

3) art. 7 pkt 1 lit a i b noweli, art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o ewidencji ludności.

Wskazana jest poprawka techniczno-legislacyjna – w przypadku gdy zmiana polega na tym, że uchyla się dwa punkty w ustępie (tak jak ma to miejsce w art. 30 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności) należy ująć to w jednej jednostce redakcyjnej ustawy nowelizującej (we wskazanym przypadku w jednym tiret). Tym samym w art. 7 w pkt 1 w lit. a zmianę polegającą na uchyleniu pkt 5 i 8 należy zamieścić w jednym tiret (analogiczna poprawka odnosi się do lit. b w art. 7 pkt 1 noweli);

4) art. 13 – zgodnie z art. 13 ustawy tworzy się rejestr danych kontaktowych osób fizycznych. Z uwagi na to, że rejestr danych kontaktowych jest elektronicznym zbiorem danych, funkcjonującym jako system teleinformatyczny – nie ma konieczności sytuowania odrębnego przepisu kreującego taki byt prawny. Aktem władczym na mocy którego powstaje rejestr jest ustawa i jej przepisy kreujące jego podmiotowość prawną – brak formuły „tworzy się” nie powoduje, że rejestr nie powstaje. Podkreślić należy, że przepisy dotyczące tworzenia organów i instytucji, zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, należy odnosić do organów i instytucji jako adresatów przepisów (zob. § 35 Zasad techniki prawodawczej). Dlatego zasadna wydaje się być propozycja skreślenia art. 13 opiniowanej ustawy;

5) art. 15 pkt 1 noweli –wskazany przepis przewiduje wcześniejszy termin wejścia w życie przepisów określających obowiązek weryfikacji z rejestrem PESEL w odniesieniu do rejestru danych kontaktowych, o którym mowa w art. 1 pkt 6 niniejszej ustawy. Celem tej regulacji, w myśl uzasadnienia do ustawy, jest zapewnienie, że rejestr danych kontaktowych od początku będzie spełniał wymagania dla rejestrów publicznych określone w art. 1 pkt 3 ustawy. Natomiast pozostałe rejestry publiczne będą miały czas na dostosowanie się do zmian wprowadzanych przez art. 1 pkt 3 niniejszej ustawy do dnia 1 stycznia 2022 r.

Zgodnie z § 44 Zasad techniki prawodawczej ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie (ust. 1). Odstępstwo od zasady może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności (ust. 2). Jeżeli zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy mogłoby naruszać jej spójność lub zmniejszać jej komunikatywność, a dana instytucja prawna ma mieć zastosowanie do zdarzeń lub stanów rzeczy zaistniałych lub powstałych od określonego dnia, **wyraża się to w odrębnym przepisie jednoznacznie określającym tę instytucję oraz te zdarzenia lub stany rzeczy** (ust. 3).

Ponadto należy podkreślić, że nie powinno się formułować przepisu o wejściu w życie ustawy rozdzielając wejście w życie części zakresu przedmiotowego lub podmiotowego danego przepisu.

Zastosowana redakcja przepisu art. 15 ust. 1 może prowadzić do zarzutu zamieszczenia materii przejściowej w przepisie końcowym.

Propozycja poprawek

1) po art. 14 dodaje się art. 14a w brzmieniu:

„Art. 14a. Do dnia 1 stycznia 2022 r. przepisów art. 14 ust. 3–8 ustawy zmienianej w art. 1, nie stosuje się w zakresie dotyczącym rejestrów publicznych innych niż rejestr danych kontaktowych osób fizycznych.”;

2) w art. 15 skreśla się pkt 1.

Mirosław Reszczyński
Główny legislator