

Pomoc społeczna wobec zjawiska cyfryzacji. Wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Cyfryzacja to jedno z ważniejszych wyzwań, przed którymi staje dziś administracja publiczna. Rozwój nowych technologii w XXI w., określany często mianem ery cyfrowej, niesie ze sobą zarówno szanse dla jej rozwoju, jak i zagrożenia, np. związane z cyfrowym przetwarzaniem danych. Cyfryzacja wpływa na rozwój społeczeństwa informacyjnego i sposoby wykonywania zadań publicznych we wszystkich sferach jej działania¹. Zjawiskom tym sprzyja intensywny rozwój narzędzi informatycznych wymagający stosowania nowoczesnych technik gromadzenia, przetwarzania i przekazywania danych przez administrację publiczną, które są niezbędne do prawidłowej realizacji zadań publicznych².

Cyfrowa administracja jest narzędziem wdrażania zmian organizacyjnych. Niewątpliwie jej tworzenie jest przedsięwzięciem trudnym i złożonym, ale jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, możliwym do osiągnięcia. Należy jednak pamiętać, że wymaga to integracji problemów organizacyjnych, prawnych, informacyjnych i technologicznych. Administracja publiczna w dobie cyfryzacji stoi bowiem przed zadaniem dostosowania swojego sposobu funkcjonowania do nieustannie zmieniającego się otoczenia, tak aby w pełni zaspokajać potrzeby obywateli korzystających z jej usług³.

Celem publikacji jest identyfikacja i analiza zjawiska cyfryzacji administracji publicznej w sferze pomocy społecznej oraz sformułowanie wniosków na temat jego wpływu na jakość świadczonych przez nią usług, w tym na ochronę danych osobowych świadczeniobiorców.

* Dr hab. Dominika Cendrowicz, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-2358-7188](https://orcid.org/0000-0002-2358-7188).

¹ Zob. J. Boć, *Sfery działań*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 234.

² D. Cendrowicz, *Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] R. Kusiak-Winter, J. Korczak (red.), *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 74.

³ M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021, s. 11 i n.

1. Cele i obszary cyfryzacji w pomocy społecznej

Biorąc pod uwagę cele i zadania pomocy społecznej, które zostały określone w u.p.s., można uznać, że cyfryzacja w tej sferze działalności administracji publicznej powinna w szczególności sprzyjać wzrostowi efektywności obsługi świadczeniobiorców, usprawnieniu przepływu informacji między administracją publiczną a obywatelem, zwiększeniu wykrywalności nieuprawnionego lub wielokrotnego pobierania świadczeń, walce z wykluczeniem cyfrowym świadczeniobiorców oraz podnoszeniu jakości kadr pomocy społecznej⁴.

Jednym z przejawów informatyzacji administracji publicznej w sferze pomocy społecznej jest stosowanie systemów informatycznych, które służą do gromadzenia i przetwarzania danych o świadczeniobiorcach w kraju. Ich przykładem są systemy centralne Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz systemy dziedzinowe: pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego. Systemy dziedzinowe mają na celu zapewnienie bieżącego wsparcia administracji publicznej, m.in. poprzez prowadzenie ewidencji złożonych wniosków o świadczenia i wydanych decyzji, obsługę realizacji świadczeń czy tworzenie wymaganych prawem sprawozdań⁵. Wśród systemów informatycznych funkcjonujących w sferze pomocy społecznej ważną funkcję spełniają również Elektroniczna Skrzynka Podawcza (ePUAP)⁶ oraz uruchomiony w grudniu 2013 r. ogólnopolski Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego (Emp@tia)⁷. Drugi z wymienionych systemów umożliwia elektroniczne składanie wniosków o świadczenia z zakresu pomocy społecznej oraz wniosków procesowych określonych w k.p.a., przy czym przedmiotowe wnioski obywatel może złożyć również za pośrednictwem portalu ePUAP⁸. Aby móc złożyć wniosek za pośrednictwem Emp@tii, obywatel powinien posiadać podpis elektroniczny lub bezpłatny profil zaufany. Osoby ubiegające się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej często doświadczają jednak wykluczenia cyfrowego, co stanowi realną barierę w korzystaniu

⁴ D. Cendrowicz, *op. cit.*, s. 79.

⁵ Zob. stronę internetową portalu Emp@tia, <https://empatia.mpips.gov.pl/web/piu/dla-przedsiębiorcow/systemy> (dostęp 2.07.2023).

⁶ Zob. art. 16 ust. 1a u.i.d.p.r.z.

⁷ Świadczenie usług za pomocą systemu Emp@tia określa regulamin znajdujący się na stronie internetowej tego portalu. Zob. art. 8 u.s.u.d.e.

⁸ Warto podkreślić, że w odniesieniu do wniosków o świadczenia rodzinne możliwość ich elektronicznego składania istnieje tylko poprzez system Emp@tia. Stosowną zmianę do u.s.r. wprowadzono ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1359 ze zm.

przez nie z nowoczesnych technologii, jakie oferuje elektroniczna administracja publiczna⁹.

Co istotne, informatyzacja w pomocy społecznej wpływa również na tryb przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych. Zgodnie z art. 106 ust. 4 u.p.s. decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a u.p.s., wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Stosownie zaś do art. 107 ust. 1 u.p.s. rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, a także korzystających z nich, oraz u osób, o których mowa w art. 103 u.p.s.¹⁰ Niewyrażenie zgody na jego przeprowadzenie przez osoby lub rodziny ubiegające się o świadczenia lub aktualizację przez osoby lub rodziny z nich korzystające stanowi podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o jego przyznaniu lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej¹¹. Mając to na uwadze, należy wskazać, że w dobie cyfryzacji istnieje możliwość przeprowadzania wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej¹². Wzór oświadczenia o przeprowadzeniu wywiadu w takiej właśnie formie określa załącznik nr 2 do r.w.s. Do przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej służą terminale mobilne, które zostały przekazane bezpłatnie gminnym ośrodkom pomocy społecznej w ramach wdrażania projektu Emp@tia¹³. W praktyce korzystanie z tej formy przeprowadzania wywiadów środowiskowych może być determinowane nastawieniem pracownika

⁹ Zob. D. Cendrowicz, *op. cit.*, s. 80.

¹⁰ Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 107 ust. 4 u.p.s. w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie środowiskowym, sporządza się jego aktualizację. W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację wywiadu sporządza się, mimo braku zmiany danych – nie rzadziej niż co sześć miesięcy, a w przypadku osób przebywających w domach pomocy społecznej – nie rzadziej niż co 12 miesięcy. Natomiast odnośnie do miejsca przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych zob. również § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, Dz. U. poz. 893. Dalej jako: r.w.s.

¹¹ Zob. art. 107 ust. 4a u.p.s.

¹² Możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w formie zdalnej, niewymagającej bezpośredniego kontaktu pracownika ośrodka pomocy społecznej z osobą ubiegającą się o świadczenia, pojawiła się dopiero w okresie epidemii COVID-19 na mocy przepisów ustawy COVID-owej.

¹³ Wspomniana możliwość istnieje od dnia 11 września 2016 r., kiedy do art. 107 u.p.s. został dodany ust. 5e na mocy art. 4 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

socjalnego do nowych technologii. Co więcej, w początkowym okresie po przekazaniu terminali ośrodkom pomocy społecznej wskazywano na niedoskonałości wynikające z faktu, że nie zawierały one oprogramowania zapewniającego kompatybilność ze wspomnianymi już systemami dziedzinowymi¹⁴. Niewątpliwie utrudniało to korzystanie z terminali podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego z ich użyciem.

2. Ochrona danych świadczeniobiorców w warunkach cyfryzacji pomocy społecznej

Rozwój systemów IT w pomocy społecznej jest również uwarunkowany tworzeniem i utrzymywaniem poczucia zaufania wśród jej pracowników i obywateli do wykorzystywanych technologii informacyjno-komunikacyjnych¹⁵. Jest to o tyle istotne, że systemy teleinformatyczne wykorzystywane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej gromadzą, przechowują i udostępniają dane osobowe beneficjentów świadczeń. Znaczna część gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych w pomocy społecznej danych osobowych to dane osobowe wrażliwe. W katalogu danych osobowych, jakie mogą znaleźć się w systemach IT pomocy społecznej, znajdują się imię i nazwisko świadczeniobiorcy, PESEL, informacje o dochodzie i stanie majątkowym, dane zawarte w dowodzie osobistym lub innym dokumencie stwierdzającym tożsamość, informacje o stanie zdrowia, chorobach, sytuacji rodzinnej, nałogach czy wyrokach skazujących¹⁶.

Stosownie do art. 100 ust. 1 u.p.s. „W postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia”. Jak wskazuje ponadto u.p.s. w ust. 2 tego przepisu: „Podmioty i osoby realizujące zadania w zakresie pomocy społecznej określone w ustawie przetwarzają dane osobowe osób, do których stosuje się ustawę, oraz członków ich rodzin w zakresie i celu niezbędnych do realizacji zadań wynikających z ustawy”.

¹⁴ Rodzinne wywiady środowiskowe w formie elektronicznej, „Dziennik Gazeta Prawna” z 30.05.2017, https://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/opieka_spoleczna/757532,Rodzinne-wywiady-srodowiskowe-w-formie-elektronicznej.html [dostęp 15.07.2023].

¹⁵ M. Błażewski, *Zasada zapewnienia bezpieczeństwa w e-administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2017, vol. 6, nr 1, s. 107.

¹⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el., art. 100.

Wynika z tego, że zapewnienie bezpieczeństwa danych w systemach teleinformatycznych pomocy społecznej obejmuje dwie kwestie – ich przechowywanie oraz udostępnianie pomiędzy różnymi podmiotami administracji publicznej w celu realizacji zadań wynikających z u.p.s. Warto zatem wskazać, że u.p.s. posługuje się pojęciem przetwarzania danych, które należy rozumieć zgodnie z treścią art. 4 pkt 2 RODO¹⁷. W zakresie problematyki prawnej ochrony danych świadczeniobiorców należy również zwrócić uwagę na istnienie prawnego wymogu dopuszczenia do ich przetwarzania wyłącznie osób posiadających pisemne upoważnienie nadane im przez administratora danych oraz zobowiązujące je do zachowania danych osobowych w tajemnicy¹⁸.

Bez wątpienia problematyka ochrony danych osobowych w pomocy społecznej nabiera szczególnego znaczenia w warunkach cyfryzacji. Po pierwsze ze względu na uznaniowy sposób przyznawania świadczeń pomocy społecznej, po drugie z powodu chęci ukrycia faktu korzystania z jej świadczeń¹⁹, po trzecie z faktu gromadzenia i przetwarzania dla celów ich przyznania danych osobowych świadczeniobiorców. Dlatego systemy IT w pomocy społecznej powinny gwarantować cyberbezpieczeństwo oznaczające zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa²⁰ „odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy”²¹.

Dotychczasowe rozważania nasuwają pytanie: czy obecne regulacje dotyczące systemów informatycznych w pomocy społecznej, w których gromadzone, przetwarzane i przekazywane są dane osobowe, stwarzają odpowiednie gwarancje ich ochrony? Można uznać, że już sam obowiązek ochrony danych osobowych powoduje konieczność stosowania takich systemów, które zapewniają ich należyłą ochronę. Ponadto należy wskazać, że poza u.i.d.p.r.z. w zakresie podstaw prawnych stosowania i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać systemy IT pomocy społecznej, wymienić należy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej: z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej²²;

¹⁷ Podają za: I. Sierpowska, *op. cit.*

¹⁸ I. Sierpowska, *op. cit.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 913.

²¹ Zob. D. Skoczylas, *Znaczenie cyberbezpieczeństwa w administracji publicznej*, [w:] B. Ją-worska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 942-954.

²² Dz. U. Nr 216, poz. 1609.

z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych w urzędach administracji publicznej²³; z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego w urzędach administracji publicznej²⁴. Wskazane rozporządzenia zawierają opisy struktur przedmiotowych systemów, ich minimalną funkcjonalność czy wymagania standaryzacyjne w zakresie ich bezpieczeństwa. Odwołują się również do obowiązku posiadania przez użytkowników systemu teleinformatycznego identyfikatora służącego do autoryzacji oraz mechanizmów monitoringu umożliwiających rejestrację prób logowania do systemu²⁵.

Konkluzje

Cyfryzacja pomocy społecznej przynosi wiele korzyści, w tym łatwiejszy dostęp do informacji o przysługujących jednostce świadczeniach, oraz usprawnienia pracę osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Bez wątpienia istotą cyfrowej administracji jest dostępność jej usług dla obywatela przez całą dobę oraz ich nieograniczony geograficznie dostęp, dzięki czemu obywatel może z nich skorzystać w dowolnym miejscu, pod warunkiem posiadania dostępu do internetu²⁶. Jednak bez wyposażenia w odpowiedni sprzęt i technologie informatyczne administracja publiczna nie będzie w stanie świadczyć usług w formie elektronicznej. Równie ważne jak zapewnienie wysokiego poziomu kultury informatyzacji wśród kadr administracji publicznej jest przygotowanie społeczeństwa do świadczenia przez nią usług w formie cyfrowej²⁷. E-administracja powinna bowiem tworzyć „pomost cyfrowy” łączący ją z obywatelami²⁸. W tym miejscu należy podkreślić, że wielu świadczeniobiorców ma niskie kompetencje cyfrowe lub nie ma ich wcale, co prowadzi do wykluczenia cyfrowego. Powoduje to konieczność intensyfikacji działań na rzecz nabywania e-kompetencji przez obywateli, zwłaszcza że w 2022 r. Polska zaję-

²³ Dz. U. Nr 216, poz. 1610.

²⁴ Dz. U. Nr 118, poz. 798.

²⁵ Zob. M. Błazewski, *op. cit.*, s. 113.

²⁶ E. Szewczyk, *Ewolucja rozwiązań prawnych związanych z elektronicznym doręczaniem pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym w czasie pandemii*, [w:] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022, s. 197.

²⁷ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 177.

²⁸ M. Hareża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 27.

ła 24. miejsce na 27 państw członkowskich UE według Indeksu Cyfrowej Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego (DESI)²⁹. „Kluczowym problemem w zakresie informatyzacji jest również bezpieczeństwo informacji, systemów informatycznych, które związane jest z pojęciem cyberbezpieczeństwa w administracji”³⁰. Niezbędne są również działania na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa danych świadczeniobiorców w dobie cyfryzacji. Administracja ma przede wszystkim służyć ludziom. Istotne jest zatem, aby istniały usługi publiczne świadczone obywatelom drogą elektroniczną, w tym również te, których przedmiotem jest pomoc społeczna. Dlatego celem powinno być stworzenie spójnego, logicznego i efektywnego systemu informacyjnego administracji publicznej, który będzie zapewniał wysokiej jakości elektroniczne usługi publiczne i gwarantował ochronę danych osobowych³¹.

²⁹ Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/desi> [dostęp 2.07.2023].

³⁰ P. Śwital, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce – wyzwania i problemy*, [w:] B. Kotowicz, A. Kurzawa, Ł. Nosarzewski (red.), *Prawo publiczne i prywatne w dobie informatyzacji – ocena dotychczasowych rozwiązań i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2023, s. 127.

³¹ Zob. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014-2022, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa> [dostęp 1.07.2023].

