

FUNKCJONOWANIE ELEKTRONICZNEJ ADMINISTRACJI NA PRZYKŁADZIE EPUAP

Wzrastająca rola i ilość informacji w społeczeństwie generuje konieczność wykorzystywania narzędzi pozwalających na ich szybkie, różnorodne i wszechstronne przetwarzanie. Oferują je niewątpliwie nowoczesne technologie informacyjne, które jednocześnie stają się nowym medium komunikacyjnym. Jego głównymi zaletami jest szybkość przepływu informacji i brak czasowego ograniczenia w ich korzystaniu (praktycznie 7 dni w tygodniu i 24 godziny na dobę). Dlatego też ich stosowanie staje się coraz powszechniejsze nie tylko w kontaktach towarzyskich, ale także w załatwianiu spraw, które do tej pory wymagały fizycznej obecności osoby zainteresowanej (np. usługi bankowe). Wobec tego nie jest zaskoczeniem fakt, że również od administracji publicznej społeczeństwo oczekuje unowocześnienia stosowanych procedur w ten sposób, aby możliwa stała się ich realizacja za pomocą Internetu. Administracja podejmuje więc działania mające sprostać tak stawianym wymaganiom, czego przykładem jest elektroniczna platforma usług administracji publicznej.

W niniejszym opracowaniu podejmuję się analizy społeczeństwa informacyjnego i jego wpływu na informatyzację administracji. W tym kontekście przedstawię stanowiska doktryny dotyczące elektronicznej administracji i elementów ją charakteryzujących. Nie podejmuję jednocześnie problematyki związanej z barierami we wprowadzaniu elektronicznej administracji wynikających przede wszystkim z postaw obywateli wobec możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną, czy też problemu interoperacyjności systemów informatycznych wykorzystywanych przez administrację publiczną dla realizacji przypisanych jej zadań.

WPŁYW TECHNOLOGII INFORMATYCZNYCH NA POWSTANIE SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO

Sposób funkcjonowania społeczeństwa na przestrzeni wieków ulegał zmianom kulturowym, mentalnym, technologicznym i co się z tym nierozzerwalnie wiąże – zmieniały się metody zdobywania i przetwarzania informacji. „Dynamiczny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych warunkuje w coraz większym stopniu kierunek i skalę przeobrażeń społeczno-gospodarczych. Na skutek internalizacji nowoczesnych rozwiązań komunikacyjnych struktura relacji społecznych ulega modyfikacji w kierunku społeczeństwa informacyjnego”¹. Stąd też punktem wyjścia do rozważań o społeczeństwie informacyjnym jest pojęcie ponowoczesności, utożsamiane niekiedy z późną nowoczesnością. Ta ostatnia

* dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

¹ M. Jachowicz, M. Kotulski, *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 13.

zwana też nowoczesnością wysoko rozwiniętą, to współczesna faza rozwoju nowoczesnych instytucji charakteryzująca się radykalizacją i globalizacją podstawowych przejawów nowoczesności² oraz włączeniem w obręb zmysłowego doświadczenia człowieka zdarzeń oddalonych czasowo, zwłaszcza zaś przestrzennie³.

Termin „społeczeństwo informacyjne” określa społeczeństwo, w którym najważniejszym towarem na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i kulturalnej staje się informacja. Traktowana jest ona jako szczególne dobro niematerialne – coraz częściej wyceniana jest wyżej niż dobra materialne. Gwałtowny wzrost znaczenia informacji nastąpił za sprawą dynamicznego rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ang. *Information and Communication Technologies* – ICT), które w ostatnich latach odpowiadają za jedną czwartą wzrostu PKB oraz za 40% wzrostu produktywności w Unii Europejskiej⁴. Podziela ten pogląd J. Janowski. Autor uważa, że społeczeństwo informacyjne to najpierw społeczeństwo oparte na informacji i wiedzy, a dopiero później na technikach jej przetwarzania i transmisji. Cyfrowe techniki informacyjno-komunikacyjne nie są przyczyną, ale skutkiem społeczeństwa informacyjnego, zwrotnie oddziałującym również na tę przyczynę⁵. Natomiast G. Szpor stoi na stanowisku, że stosowanie nowych technologii stanowi nieodłączną przesłankę rozwoju społeczeństwa informacyjnego, ponieważ dzięki nim informacja przetwarzana jest szybciej, mniejszym kosztem i w większej ilości, co ma prowadzić do lepszej jakości świadczonych usług i stworzyć możliwości szerszego wykorzystania informacji (choćby przez zestawienie i opracowanie informacji, jej wielokrotne wykorzystanie itp.) Istota informatyzacji sprowadza się zatem do bardziej efektywnego przetwarzania danych mających wartość informacyjną⁶. Społeczeństwo informacyjne to takie, w którym większość aktywnych zawodowo osób zajmuje się przetwarzaniem informacji, a narzędzia informatyczne wykorzystywane są szeroko także w związku z innymi formami aktywności obywateli (komunikacją, konsumpcją, edukacją)⁷. Przychyłam się do tej tezy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rola, jaką ma obecnie informacja, a zwłaszcza możliwość jej szybkiego pozyskiwania i to często z wielu źródeł, następnie przetwarzania w szeroki, różnorodny w zależności od potrzeb sposób, jest możliwa tylko dzięki wykorzystaniu rozwiązań, które daje technologia informatyczna. W konsekwencji sposób komunikowania się społeczeństwa informacyjnego w coraz większym zakresie opiera się na informatyce i dotyczy to nie tylko sfery związanej z działalnością zawodową, ale również kontaktów międzyludzkich, towarzyskich. Rację w konsekwencji należy przyznać J. Janowskiemu, który twierdzi, że kształtujące się społeczeństwo informacyjne ma w coraz większym stopniu charakter techniczny, przeważający już nad dotychczasowym jego charakterem humanistycznym. Jego struktura i funkcjonowanie opierają się na masowym wykorzystywaniu nowych narzędzi,

² A. Giddes, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa 2002.

³ M. Pirveli, Z. Rykiel, *Enklawy i enklawy społecznej nowoczesności*, [w:] L. Gołdyka, I. Machaj (red.), *Enklawy życia społecznego*, Uniwersytet Szczeciński, Rozprawy i Studia, t. 671, Szczecin 2007, s. 95-112.

⁴ E. Marcinkowska, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, „Czas Informacji” 2011, nr 3, s. 35.

⁵ J. Janowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Warszawa 2009, s. 55.

⁶ G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji*, [w:] J. Supernata (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 719.

⁷ G. Szpor, *Urzędnicy w społeczeństwie informacyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 288.

do których należą między innymi akcesoria utrwalania i przekazu informacji:

- światłowodowe i radiowe sieci komputerowe,
- telefonia stacjonarna, komórkowa i satelitarna,
- poczta elektroniczna, strony www i WAP oraz wiadomości SMS,
- nośniki magnetyczne, płyty CD i DVD, karty SD i pendrive,
- programy użytkowe i gry komputerowe,
- kalkulatory, komputery PC, laptopy i palmtopy,
- kamery cyfrowe i odtwarzacze video,
- drukarki, plotery, skanery i digitazery,
- karty magnetyczne, czytniki i kody kreskowe,
- telewizja kablowa i satelitarna oraz teletekst,
- fakсы, faksmodemy i modemy.

Kluczowymi i zarazem koniecznymi narzędziami charakteryzującymi dzisiejsze społeczeństwo informacyjne są: przenośne komputery, sieci bezprzewodowe, komunikatory internetowe, odbiorniki cyfrowe, karty identyfikacyjne i terminale płatnicze⁸.

INFORMATYZACJA ADMINISTRACJI A PRAWO

We wszystkich krajach rozwiniętych państwo jest aktywnym podmiotem uczestniczącym w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego. Nigdzie na świecie nie pozostawiono tej dziedziny samej sobie. Dlatego też w Polsce jest potrzebne współdziałanie władz publicznych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, organizacji pozarządowych oraz sektora prywatnego, obejmujące technikę, ludzi, zasoby informacyjne, prawo i przedsiębiorstwa⁹. Jak słusznie zauważa M. Ganczar, szereg funkcji, jakie w stosunku do swojego społeczeństwa spełnia państwo, będzie miało istotne znaczenie we właściwym wdrażaniu idei społeczeństwa informacyjnego. Chodzi głównie o funkcje:

- ochronną – zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa w różnych sferach życia,
- adaptacyjną – pomoc w nadążaniu za zmianami wynikającymi z rozwoju cywilizacyjnego, prowadzenie akcji informacyjnej i promocyjnej, mającej pomóc społeczeństwu w przystosowaniu się do zmian technologicznych i społecznych oraz uzyskanie społecznego zrozumienia szans i wyzwań związanych z rozwojem SI,
- innowacyjną – zapoczątkowanie nowych procesów społecznych, jednocześnie nie dopuszczając do powstania procesów niepożądanych,
- ekonomiczną – zapewnienie odpowiednich działań legislacyjnych i interwencyjnych w sferze gospodarczej, np. w sektorze komunikacyjnym,
- regulacyjną – tworzenie właściwego otoczenia prawnego dla zachodzących procesów społecznych poprzez nadążanie za potrzebami regulacyjnymi okresu dynamicznych przemian oraz usuwanie barier opóźniających korzystne procesy, stawiając równocześnie bariery zjawiskom i działaniom szkodliwym¹⁰.

⁸ J. Janowski, *Technologia informacyjna...*, op. cit., s. 56.

⁹ K. Krzysztofek, *Umowa strategiczna w Polsce*, [w:] W. Cellary (red.), *Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego*, Warszawa 2002, s. 25.

¹⁰ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 28.

S. Węgrzyn zwraca uwagę na pewną tendencję obowiązującą w prawodawstwie obejmującym informatykę. Jego zdaniem w ostatnim ćwierćwieczu XX wieku głównym problemem stało się przetwarzanie i wykorzystywanie komputerów (ochrona patentowa, autorskoprawna i prawnokarna). W obecnej dekadzie na pierwszy plan wysuwają się zagadnienia prawnych uwarunkowań rozwoju zastosowań informatyki. W informatyce podstawą jest sekwencja działań obejmująca algorytm – zbiór określonych operacji, po wykonaniu których otrzymujemy w skończonym czasie rozwiązanie dowolnego zadania z określonej klasy zadań (w tym zadań matematycznych, program, strukturę urządzeniową, do której program może być wprowadzany i zrealizowany, oraz proces realizacji programu. Osiągane w ten sposób efektywne przetwarzanie danych powinno być przez prawo wspierane, gdy prawodawca uznaje to za korzystne, lub blokowane, gdy niesie zagrożenia¹¹.

J. Kurcysz twierdzi, że przez prawo informatyczne rozumie się na ogół trzy rodzaje unormowań prawnych:

- normy prawne zabezpieczające dane zawarte w zbiorach dokumentów oraz programy i materiały dokumentacyjne,
- normy prawne zabezpieczające człowieka przed wykorzystaniem danych dotyczących jego osoby, zbieranych i przechowywanych bez jego wiedzy, których użycie lub ujawnienie w pewnym selekcionowanym zestawie tematycznym może naruszać dobra osobiste,
- normy prawne regulujące stosunki pomiędzy organizatorami systemów informatycznych i właścicielami elektronicznych maszyn cyfrowych i innych urządzeń automatycznych oraz stosunki pomiędzy pracownikami (programistami, dokumentalistami, operatorami itd.) z jednej strony i osobami lub instytucjami prowadzącymi systemy informatyczne – z drugiej¹².

Natomiast zdaniem K. Sobczak prawo informatyczne jako dziedzina kompleksowa zawiera normy z różnych działów prawa. Mamy więc tu postanowienia ze sfery prawa administracyjnego, cywilnego, karnego oraz finansowego. Nie ma żadnych podstaw do hierarchizowania tych działów na gruncie prawa informatycznego. Istnieje aktualnie ilościowa dominacja przepisów prawa administracyjnego, w tym również tych, które zawarte są w innych działach kompleksowych. Stan ten łączy się ze zdolnością prawa administracyjnego do twórczego rozwiązywania nowych zadań, które musi podejmować administracja publiczna¹³. Elementy prawa informatycznego koncentrują się właściwie na jednym tylko zagadnieniu, tj. na sprawach organizacyjnych aparatu informatycznego¹⁴. Z kolei K. Celarek postuluje, aby w normach prawnych dotyczących informatyki, będących jedną z podstawowych form organizowania informatyki oraz kierowania nią, powinny być uwzględnione ze szczególną troską zasady wynikające z umiejętności prawniczych, jak również specjalne komplikacje dotyczące normowanej materii. Stwarzają one konieczność zachowania przez prawodawcę reguł działania, które powodują, że w pewnym stopniu zmierza ono w przeciwnych kierunkach. Tak więc przepisy prawne obejmujące tę jeszcze ciągle nową dziedzinę powinny odznaczać się ścisłością, gdyż bez tego trudno podejmować działania organizatorskie mające w szybkim czasie doprowadzić do praktycznych efektów. Jednocześnie jednak przepisy te powinny być na tyle elastyczne, aby mogły uzasadniać prawo do eksperymentu

¹¹ S. Węgrzyn, *Miejsce informatyki w nauce*, „Nauka” 1999, nr 1; D. Pietruch-Reizes, *Rozwój środków przekazu o prawie*, Katowice 1992.

¹² J. Kurcysz, *Wprowadzenie do nauki o informacji i informatyce prawniczej*, Katowice 1979, s. 169.

¹³ K. Sobczak, *Prawo a informatyka*, Warszawa 1978, s. 25-27.

¹⁴ *Ibidem*, s. 40.

oraz zapewnić możliwość wycofania się z określonych zamierzeń. Posiadanie tej właściwości jest umotywowane brakiem doświadczeń oraz znaczną skalą ryzyka w analizowanym zakresie¹⁵. Moim zdaniem problematyki prawa informatycznego nie można zawęzić jedynie do rozwiązań o charakterze technologicznym. Narzędzia, jakie zostały wykształcone przez informatykę, wykorzystywane są do realizacji m.in. czynności prawnych, udoskonalania organizacji zadań, zarządzania różnego rodzaju informacjami. Dlatego też należy prawo informatyczne traktować jako dziedzinę interdyscyplinarną, łączącą w sobie elementy nade wszystko prawa materialnego (administracyjnego, cywilnego) i proceduralnego (np. określenie przesłanek skuteczności wykonanej czynności prawnej).

Uważam, że do najważniejszych aktów prawnych regulujących kwestie związane z wykorzystywaniem informatyki należą:

- ustawa z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym¹⁶,
- ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁷,
- ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁸,
- ustawa z 27.07.2001 r. o ochronie baz danych¹⁹.

Pomimo przede wszystkim horyzontalnego charakteru tych aktów rozwiązania w nich przewidziane będą miały również zastosowanie do realizacji zadań publicznych administracji, np. w zakresie identyfikacji korzystającego z usługi e-administracji (ustawa o podpisie elektronicznym) czy zasad komunikacji w systemach teleinformatycznych (ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną). W doktrynie akceptuje się takie podejście, podkreślając horyzontalny charakter tych unormowań, które tworzą jednocześnie wspólną płaszczyznę dla wielu różnych specjalistycznych gałęzi prawa. Prowadzi to również do wniosku, że informatyzacja administracji publicznej wiąże się ze stosowaniem instrumentów prywatnoprawnych, czego potwierdzenie – choćby w zakresie używanej technologii – stanowią także ustawy prawa administracyjnego procesowego²⁰.

W analizie przepisów prawnych związanych z informatyzacją administracji nie sposób pominąć ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²¹ (dalej ustawa o informatyzacji). W uzasadnieniu stwierdzano, że projekt ustawy o informatyzacji wiąże się z utworzeniem nowego działu administracji rządowej „informatyzacja” i określeniem zakresu zadań ministra właściwego do spraw informatyzacji w ustawie o działach administracji rządowej. Wskazywano ponadto, że projekt „stanowi kolejny krok w kierunku pełnej realizacji przyjętego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów planu działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i integracji Polski z Unią Europejską”. Z uzasadnienia wynikało, że ustawa ma się przyczynić do osiągnięcia takiego stanu technicznego sprzętu i oprogramowania systemów teleinformatycznych, używanych przez różne podmioty publiczne do realizacji zadań publicznych, który umożliwi współpracę systemów teleinformatycznych oraz stwo-

¹⁵ K. Celarek, *Prawne aspekty informatyzacji administracji*, Dąbrowa Górnicza 2009, s. 184.

¹⁶ Dz.U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 128, poz. 1402 z późn. zm.

²⁰ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 18.

²¹ Dz.U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.

rzy normatywne ramy funkcjonowania elektronicznej administracji (e-administracji). Odwołując się do unijnej inicjatywy e-Europa 2005. Społeczeństwo Informacyjne dla Wszystkich objaśniano, że e-administracja (*e-government*) powinna zapewnić powszechny dostęp *on-line* do informacji publicznych oraz umożliwić obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom załatwianie swoich spraw z zakresu administracji publicznej w sposób interaktywny, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych²². Nie zmienia to jednak faktu, że głównym celem ustawy jest usprawnienie funkcjonowania instytucji publicznych na poziomie komunikacji informatycznej. Ustawa „reguluje zatem takie kwestie, jak organizację projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, otwartość standardów informatycznych, organizację rejestrów publicznych, wymianę informacji pomiędzy podmiotami publicznymi”²³.

Z punktu widzenia przedmiotu regulacji przepisy o informatyzacji nie stanowią jednolitej kategorii. Możemy wyróżnić trzy główne obszary tematyczne normowane w tych przepisach:

- instytucje wspierające informatyzację (zarówno materialne, jak i ustrojowe) – przepisy te nie odnoszą się do samych rozwiązań informatycznych, lecz ich zadaniem jest właściwa koordynacja i finansowanie przedsięwzięć, jak również zapewnienie wiedzy na temat informatyzacji podmiotów; do tej grupy zaliczymy przepisy dotyczące:
 - Planu Informatyzacji Państwa, projektów informatycznych oraz Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego,
 - Rady Informatyzacji,
 - Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych (zlikwidowanej w nowelizacji ustawy z 2010 r.),
 - kontroli teleinformatycznej;
- rozwiązania dotyczące zasad stosowania technik telekomunikacyjnych i informatycznych w podmiotach publicznych – mają one podstawowe znaczenie dla procesów informatyzacji i można je określić jako przepisy o informatyzacji *sensu stricto*; należą do nich w szczególności:
 - minimalne wymagania dla systemów informatycznych i rejestrów publicznych,
 - zasady i tryb dostępu – drogą elektroniczną – do danych zgromadzonych w rejestrach publicznych,
 - zasady i tryb wymiany informacji drogą elektroniczną (w tym dokumentów elektronicznych) między podmiotami publicznymi, w szczególności warunki doręczania dokumentów elektronicznych,
 - zasady interoperacyjności w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych,
 - elementy struktury dokumentów elektronicznych oraz sposób postępowania z takimi dokumentami (ewidencjonowanie, klasyfikowanie i kwalifikowanie dokumentów elektronicznych),
 - przygotowanie przykładowego oprogramowania do: tworzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, prowadzenia baz danych oświatowych (system informacji oświatowej), przekazywanie informacji za pomocą systemu teleinformatycznego w celu realizacji ustawowych zadań pomocy społecznej,

²² W. Abramowicz, *Opinia o projekcie ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z 23 października 2003 r.*, Biuro Studiów i Ekspertyz. Opinia zlecona, druk nr 1934.

²³ M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006, s. 63-64.

- zmiany dostosowujące zadania i czynności określone w ustawach szczególnych (materiałnych i procesowych) do rozwiązań przewidzianych w ustawie o informatyzacji²⁴.

Warto w tym miejscu podkreślić, że w celu zapewnienia lepszego zaspokajania potrzeb jednostki ustawa wyraźnie wskazuje na proces wymiany informacji pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi, gdyż „urząd nie powinien ograniczać się do zapewniania roli elektronicznego dostawcy usług. Ważny jest system ukierunkowany na zidentyfikowanie potrzeb konkretnego odbiorcy, (...) integrujący wiele powiązanych ze sobą operacji²⁵.

Analiza zakresu przedmiotowego tego aktu prawnego pozwala uznać za uzasadnioną tezę, zgodnie z którą ustawa ta ważna jest przede wszystkim dla instytucji publicznych, których dotyczy, mniej dla samych obywateli. Jej celem jest usprawnienie funkcjonowania podmiotów publicznych w ramach komunikacji elektronicznej. Informatyzacja państwa to także informatyzacja społeczeństwa. Bez wyposażenia administracji w odpowiednie technologie urzędy nie będą w stanie zaoferować obywatelom usług elektronicznych, czyli załatwiania spraw przez Internet. Jednocześnie, jeżeli samo społeczeństwo nie będzie przygotowane na elektroniczną administrację i gospodarkę, to każdy kosztowny system informatyczny pozostanie w użyciu tylko przez wąską grupę specjalistów²⁶. Jednocześnie – jak słusznie zauważa J. Supernat – ustawa o informatyzacji jest odpowiedzią na szanse i trudności informatyzacji, a zarazem przykładem trudności w doborze prawnych instrumentów usprawniania administracji. Informatyzacja administracji wiąże się ze stosowaniem instrumentów prywatnoprawnych (z zakresu prawa: cywilnego, handlowego, autorskiego, własności przemysłowej, zwalczania nieuczciwej konkurencji) i publicznoprawnych (z zakresu prawa: karnego, finansowego, publicznego gospodarczego, administracyjnego). Instrumenty administracyjnoprawne odgrywają wśród nich większą lub mniejszą, ale zawsze istotną rolę²⁷.

E-ADMINISTRACJA JAKO EFEKT INFORMATYZACJI

Idea kształtowania społeczeństwa informacyjnego zapoczątkowana dokumentem 2 -Europe w działalności administracji publicznej niesie ze sobą dwa podstawowe skutki. Z jednej strony to na podmioty administracji publicznej nałożony został obowiązek promowania wykorzystania technik informatycznych i poszerzania wiedzy obywateli za pośrednictwem Internetu. Z drugiej strony założeniem w pełni rozwiniętego społeczeństwa informacyjnego jest wprowadzenie możliwie jak najszerszego pakietu usług administracji publicznej dokonywanych drogą elektroniczną²⁸. Wiązać to można z ogólną tendencją panującą w społeczeństwie, kiedy to „obywatele i przedsiębiorcy przyzwyczaili się już do korzystania z komercyjnych produktów *on-line* i oczekują od swoich rządów i administracji ofert usług o wysokiej jakości i użyteczności. W miarę jak ujawniają się nowe możliwości

²⁴ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 21-22.

²⁵ M. Kowalczyk, *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Warszawa 2009, s. 66-67.

²⁶ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 177.

²⁷ J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

²⁸ K. Kłosowska, *Ewolucja czynności faktycznych administracji*, [w:] L. Zacharko, A. Matan. G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 166-167.

technologiczne, zwiększa się liczba wyzwań na przyszłość, łatwy dostęp do kompleksowego, łatwego w obsłudze zestawu usług *e-government* jest marzeniem obywateli, przedsiębiorców i urzędników²⁹. Dlatego też rację należy przyznać E. Knosali, że informatyzacja stała się szczególną funkcją administracji, co przejawia się w tym, że realizowana jest w ramach wyodrębnionej organizacji. Równocześnie informatyzacja pozostaje środkiem pomocniczym administracji, co oznacza, że jest podporządkowana osiągnięciu jej celów. Organizacja procesu informatyzacji jest w ogólnym zarysie wzorowana na ogólnych rozwiązaniach organizacyjnych administracji³⁰.

Pojęcie *e-governmentu* nie znalazło w doktrynie jednej, precyzyjnie określonej definicji. I tak, M. Sakowicz przez *e-government* rozumie wszelkie wykorzystywanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) do zarządzania sprawami publicznymi i do kontaktów administracji z obywatelami³¹. Z kolei D. Dziuba twierdzi, że koncepcja e-urzędu stanowi element elektronicznej administracji oznaczającej „integrowanie usług administracji w środowisku sieci komputerowych i realizację dużej części relacji petent – urzędnik zdalnie, wykorzystując zwłaszcza Internet”³². Natomiast P. Kamecki wskazuje, że e-urząd to także instytucja obsługi interesanta przy pomocy technologii komputerowych *on-line* tak, by złożenie wniosku, załatwienie i monitorowanie sprawy mogło być przeprowadzone zdalnie, bezpiecznie i terminowo oraz zgodnie z procedurami jawnymi społecznie³³. Według innego poglądu *e-government* to sposób, w jaki administracja publiczna wykorzystuje nowe technologie, by udostępnić obywatelom dostosowane do ich potrzeb usługi i informacje w sposób znacznie praktyczniejszy, użyteczniejszy i łatwiejszy w obsłudze. W konsekwencji usługi i informacje publiczne mają być dostępne przez 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu³⁴. Oznacza to tym samym, że komunikacja staje się coraz bardziej totalna, permanentna, selektywna, zintegrowana, skonwertowana, mobilna, zindywidualizowana, interaktywna i multimedialna³⁵. Zatem definiując e-administrację, szczególnie akcentujemy to, że przy realizacji nałożonych na nią zadań wykorzystywane są narzędzia informatyczne, co wiąże się ściśle z przeniesieniem części działalności do Internetu.

Warto jednocześnie podkreślić, że rozwój *e-governmentu* wynika ze zmian zachodzących w społeczeństwie. Wraz z upowszechnieniem edukacji społeczeństwo staje się coraz bardziej wykształcone oraz świadome swoich racji i widząc nieporadność państwa, domaga się poprawy jakości świadczonych usług publicznych oraz zmiany tradycyjnych biurokratycznych struktur³⁶. Stąd też w doktrynie wysuwa się tezę, że budowę nowych relacji między obywatelami i administracją umożliwiają wprowadzane faktyczne, polityczne i ekonomiczne rozwiązania techniczne, regulacje prawne, przemiany mentalne oraz roz-

²⁹ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji...*, op. cit., s. 170.

³⁰ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2005, s. 302.

³¹ M. Sakowicz, *Electronic Promise for Local and Regional Communities*, “Local Government Brief, LGI Journal” Winter 2003, s. 24-28, Budapest.

³² D. Dziuba, *IT w zarządzaniu publicznym – w warunkach tworzenia społeczeństw informacyjnych*, [w:] W. Kieżun, W. Gasparski (red.), *Krytyczna teoria organizacji. Nowoczesna technologia w administracji publicznej*, Warszawa 2003, s. 3.

³³ P. Kamecki, *Analiza i opis procesów e-urzędu*, „Służba Cywilna” jesień–zima 2002–2003, nr 5, s. 76.

³⁴ P. Haltof, S. Kułagowski, T. Kulisiewicz, W. Kuśnierek, A. Sobczak, *Raport Administracja Publiczna w sieci 2002 – czy rzeczywiście bliżej obywatela?*, Warszawa 2002.

³⁵ G. Szyszka, B. Śliwczyński (red.), *Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, Poznań 2004, s. 87.

³⁶ B. Koźuch, *Zarządzania publiczne*, Warszawa 2004, s. 16.

wiązania organizacyjne. Często zapowiadana i wciąż oczekiwana nowa administracja ma być: odbiurokratyzowana, odmiejszczona, odformalizowana, otwarta, dostępna, transparentna, przejrzysta, jawna, efektywna, sprawna, szybka, interoperacyjna, zintegrowana, kompatybilna, aktywna, wyprzedzająca, użyteczna i przyjazna. Na model elektronicznej administracji (e-administracji) składają się zelektronizowane relacje informacyjno-komunikacyjne zewnętrzne: urząd – obywatel, urząd – przedsiębiorca, urząd – usługodawca oraz wewnętrzne: urząd – urząd, urząd – pracownicy³⁷. Podziela to stanowisko M. Butkiewicz. Jego zdaniem instytucję publiczną, w wyniku rozwoju inicjatywy elektronicznej administracji, cechują:

- otwartość i przejrzystość, dzięki czemu zarządzanie państwem jest zrozumiałe i przewidywalne, otwarte na współpracę z obywatelami i nadzór z ich strony,
- przyjazność wobec obywateli, a tym samym jednakowo dobra służba dla całego społeczeństwa; usługi tego sektora są zorientowane na obywateli i gospodarkę (firm), a nie na potrzeby biurokracji; nikt nie będzie z nich wykluczony czy marginalizowany,
- produktywność i efektywność – zapewniana jest możliwie najwyższa jakość usług dla obywateli i firm przy możliwie najniższych kosztach dla podatników, a w rezultacie obsługa społeczeństwa staje się tańsza i szybsza³⁸.

Od nowoczesnej administracji oczekuje się przejrzystości, jawności, skuteczności, a przede wszystkim wysokiej jakości świadczonych usług. Wnosić zatem należy, że nastawiona ma być ona nie na zaspokajanie „swoich” potrzeb, co utożsamiane jest z formalizmem, skomplikowanymi procedurami załatwiania spraw, ale właśnie spowodowanie, aby sposób realizowania zadań (świadczenia usług administracyjnych) był sprawny, jasny, a nade wszystko prosty. Należy stwierdzić, że współczesny urząd staje się urzędem bardziej przyjaznym obywatelowi. Skutek taki można niewątpliwie osiągnąć dzięki zapewnieniu dostępu do usług publicznych drogą elektroniczną. W doktrynie słusznie zauważa się, że urzędy administracji publicznej powszechnie już stosują Internet jako narzędzie komunikacyjne. Niemal wszystkie urzędy posiadające komputery mają dostęp do Internetu oraz własne strony internetowe, na których są umieszczone głównie podstawowe informacje na temat działania danego organu administracyjnego, coraz częściej możliwe jest pobranie formularzy przez Internet³⁹. Ściśle związane jest to z tym, że w procesie informatyzacji administracji publicznej duży nacisk kładzie się na zapewnienie możliwości elektronicznej obsługi obywateli i innych zainteresowanych podmiotów przez organy władzy publicznej. Bezpośrednim skutkiem tego procesu będzie powstanie systemu e-administracji (*e-government*)⁴⁰. Wobec tego w pełni podzielam stanowisko X. Konarskiego, który twierdzi, że usługi e-administracji są częścią działań, których wspólnym mianownikiem jest wykorzystywanie elektronicznych usług do realizacji zadań publicznych (lub w innym podziale – elektroniczna administracja zawiera w sobie takie usługi)⁴¹. Jak bowiem słusznie

³⁷ G. Szyszka, B. Śliwczyński (red.) *Elektroniczna gospodarka w Polsce...*, op. cit., s. 86.

³⁸ M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006, s. 60.

³⁹ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 46.

⁴⁰ R. Biskup, M. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1, s. 59.

⁴¹ X. Konarski, *Wpływ prawa nowych technologii na funkcjonowanie administracji publicznej*, [w:] A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga (red.), *Miscellanea iuridica*, t. 4: *Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej*, Tychy 2004.

zauważa A. Monarcha-Matlak, informatyzacja powinna być jedynie instrumentem władzy publicznej służącym do realizacji zadań publicznych, powinna zmieniać się i kształtować wraz z zakresem zadań publicznych⁴². Elektroniczną administrację można postrzegać jako cel techniczny, mający służyć realizacji podstawowych celów społecznych. Informatyzację zaś administracji należałoby pojmować jako dynamiczny i specyficzny proces prowadzący do tych celów⁴³.

Wydaje się zatem, że rozwój e-administracji jest naturalną konsekwencją roli, jaką przypisuje się informatyzacji i rozwiązaniom informatycznym w społeczeństwie informacyjnym. Administracja musi wypracować metody, na nowo przyjrzeć się stosowanym procedurom pod kątem możliwości ich realizacji z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej, a to z kolei wiąże się nade wszystko z jej uproszczeniem. Efektem szerokiego wykorzystywania dostępnych narzędzi i technologii informatycznych przez administrację ma być wobec tego proste, pozbawione zbędnych formalności, a poza tym skuteczne elektroniczne komunikowanie się obywatela z organem i oczywiście organu z obywatelem. Należy jednak podkreślić, że powstanie takiej sytuacji wymaga wysokiej świadomości kadr administracji, które same wprawdzie muszą przełamać stereotypowe podejście do sposobu załatwiania spraw i w dalszej kolejności aktywnie działać dla podwyższenia świadomości o użyteczności elektronicznych rozwiązań wśród obywateli. Podzielam stanowisko M. Ganczar, która twierdzi, że istotną kwestią jest także relacja z sektorem prywatnym, który w procesie tworzenia tego systemu odgrywa znaczącą rolę, poczynając od wizji, poprzez planowanie procesu, implementację, monitorowanie, a skończywszy na ocenie e-administracji. Prywatny sektor jest pewnego rodzaju partnerem. Przedsiębiorstwa oferują wartościowe praktyki w dziale obsługi klienta, zaangażowanie i zdolność adaptacyjną względem potrzeb klienta. Prywatny sektor nie może być jedynie miejscem dla „outsourcingu”, należy z niego uczynić faktycznego partnera w e-administracji. Prywatne podmioty są pomocne przy ocenie, kiedy istnieje możliwość uzyskiwania dochodów z usług *e-governmentu*, jednakże takie podmioty będą wymagały tworzenia nowych perspektyw między urzędnikami i gospodarkami. Chcąc w pełni wprowadzić *e-government*, musimy nauczyć się od innych, prywatnych przedsiębiorstw, jak wprowadzać na rynek usługi i przyciągać oraz zachować uwagę klientów⁴⁴. Tym niemniej – jak słusznie zauważa E. Knosala – wprowadzenie procedur informatycznych w administracji często następuje w warunkach istnienia restrykcji finansowych i technicznych. Stąd też zarówno ważne interesy urzędników, jak i potrzeby obywateli są uwzględnione w sposób rozmijający się z oczekiwaniami. Można zaobserwować niepokojące zjawisko euforii komputerowej, która wynika w pierwszym rzędzie z bardzo wąskiego spojrzenia na kwestie techniczne oraz eksponowanie ekonomicznych aspektów informatyzacji⁴⁵. Analizując globalną sytuację związaną z informatyzacją w administracji publicznej, na pierwszym miejscu należy wymienić brak ujednolicenia używanych systemów informatycznych. W konsekwencji utrudniony, jeśli nie niemożliwy staje się elektroniczny przepływ danych między nimi. Oznacza to tym samym, że nie jest możliwe zastąpienie przepływu danych w formie dokumentów papier-

⁴² A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji ...*, op. cit., s. 202.

⁴³ J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 14.

⁴⁴ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 39-40.

⁴⁵ E. Knosala, *Zarys nauki administracji...*, op. cit., s. 309.

rowych. Poza tym organizacja wewnętrzna funkcjonowania poszczególnych organów zależy od jej kierownictwa, a to ma różne podejście do wprowadzania i wydatkowania środków na narzędzia i programy informatyczne. W praktyce wiąże się to ze znacznym zróżnicowaniem organów co do poziomu z informatyzowania.

Nowa administracja nie może być już tzw. „administracją papierową”, to już nie „tony” papieru, ale nowe techniki informatyczne decydują o jej działaniu. W ramach takiej administracji decyzje, pozwolenia, zezwolenia, notatki, wiadomości, informacje, ogłoszenia przybierają nową formę – dokumentu elektronicznego, czyli stanowiącego odrębną całość zbioru danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisanego na informatycznym nośniku danych. W samej administracji zmienia się także obieg dokumentów, zmieniają się koszty utrzymania administracji, skróceniu ulega czas załatwiania spraw. Coraz częściej drogą elektroniczną przesyłane są gotowe formularze do wypełnienia, tą samą drogą składane są wnioski i podania bezpośrednio do bazy danych urzędu⁴⁶. W konsekwencji aparat urzędniczy skoncentruje się na podejmowaniu decyzji, które bezpośrednio służą obywatelom i przedsiębiorcom, bez potrzeby pilnowania formalności, co ma umożliwić lepsze rozpoznawanie potrzeb i prowadzenie właściwej polityki⁴⁷.

Niewątpliwie celem informatyzacji administracji publicznej jest przede wszystkim usprawnienie procesu załatwiania spraw, a w przełożeniu na relacje organ–obywatel ma przyczynić się do ułatwienia dostępu do urzędu. Sprowadza się to w zasadzie do powstawania urzędów dostępnych dla obywatela 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Jak słusznie wobec tego zauważa J. Janowski, „korzyści wynikające z elektronicznej administracji to możliwość elektronicznego sposobu załatwiania spraw obywateli i realizowania zadań publicznych tam, gdzie to jest tylko możliwe z technicznego punktu widzenia i potrzebne ze społecznego punktu widzenia”⁴⁸. Ściśle należy ten wniosek utożsamiać z tym, że zbędna dla załatwienia sprawy staje się fizyczna obecność obywatela w urzędzie, co z kolei ma ściśle przełożenie na oszczędność kosztów i nade wszystko czasu.

Warto w tym miejscu zaakcentować, że „niezależnie od stopnia zaangażowania osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji i urzędników nie ma mowy o powrocie do przestarzałych metod funkcjonowania administracji. Raz rozpoczęty proces unowocześniania metod kontaktu obywateli i firm z urzędami nie da się zatrzymać. I obywatele, i urzędnicy już zaczęli się przyzwyczajać do komputerów, witryn z informacjami, elektronicznych formularzy oraz kontaktów poprzez e-listy”⁴⁹. Stąd też priorytetowym zadaniem staje się „wyposażenie organów administracji i podmiotów zainteresowanych elektroniczną wymianą danych w odpowiednie systemy informatyczne i teleinformatyczne pełniące role elektronicznych biur, kancelarii, sekretariatów, kurierów i archiwów. Dzięki zastosowaniu nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w jednostkach publicznych, administrowanie powinno stawać się bardziej przejrzyste i czytelne dla obywateli oraz wygodne i efektywne dla urzędników”⁵⁰. Wobec tego do podstawowych celów procesu infor-

⁴⁶ M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23–25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 53–66.

⁴⁷ J. Janowski, *Administracja elektroniczna...*, s. 18.

⁴⁸ Ibidem, s. 59.

⁴⁹ W. Iszkowski, *Przyszłość e-administracji*, „Elektroniczna Administracja” styczeń–luty 2006, s. 2.

⁵⁰ J. Janowski, *Administracja elektroniczna...*, s. 27.

matyzacji administracji publicznej w Polsce zaliczymy m.in.:

- podwyższenie świadomości społecznej dotyczącej użyteczności i korzyści posługiwania się narzędziami teleinformatycznymi,
- wprowadzenie takich narzędzi informatycznych, które usprawnią i poprawią warunki życia społeczeństwa oraz komunikację społeczną,
- zapewnienie powszechniej dostępności zarówno technologii, usług społeczeństwa informacyjnego, jak i umiejętności korzystania z nich dla osób w trudnych warunkach życiowych,
- budowa procedur zapewniających bezpieczeństwo i zaufanie do usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną,
- zapewnienie istotności i nieszkodliwości poprzez zarządzanie treścią rozpowszechnianej informacji,
- umożliwienie uzyskania elektronicznej karty identyfikacyjnej oraz dostępu do własnych danych i spraw prowadzonych przez urzędy administracji publicznej w sposób elektroniczny⁵¹.

Z kolei Z. Stempnakowski wskazuje jako najważniejsze czynniki mające wpływ na rozwój elektronicznej administracji:

- umożliwienie dostępu do coraz większej ilości informacji,
- przyspieszenie i ułatwienie metod przetwarzania tej informacji,
- szybkość obiegu wiadomości i dokumentów,
- możliwość powszechnego stosowania nowoczesnych metod analizy i zarządzania,
- powszechność i równość w dostępie do płaszczyzny wymiany informacji⁵².

Natomiast J. Janowski uważa, że do rzeczywistych korzyści płynących z upowszechniania nowoczesnych narzędzi i urządzeń należą m.in:

- poszerzenie dostępu do informacji,
- przyspieszenie wykonywania obliczeń,
- zautomatyzowanie działań rutynowych,
- powiększenie przestrzeni przekazu wiedzy,
- uruchomienie wygodnych kanałów korespondencji,
- wprowadzenie przystępnych form zdalnej współpracy,
- upowszechnienie zasobów kultury,
- stworzenie lepszych warunków aktywizacji zawodowej,
- ograniczenie fizycznej konieczności przemieszczania się ludzi⁵³.

Podsumowując powyższe rozważania zauważyć można, jak duże znaczenie ma proces wdrażania systemów informatycznych we współczesnych instytucjach publicznych. Zgodnie z założeniami informatyzacji elektroniczna administracja powinna umożliwić:

- bezpośredni dostęp do dokumentów,
- nieprzerwany kontakt z urzędem,
- pozyskanie pełnej informacji,
- zintegrowanie w jednym oknie różnych czynności,

⁵¹ W. Chmielarz, *Stadium rozwoju systemów e-administracji w Polsce*, s. 4-5, www.wsap.edu.pl. (21.04.2011 r.).

⁵² Z. Stempnakowski, *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Spoleczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 57.

⁵³ J. Janowski, *Technologia informacyjna ...*, op. cit., s. 57.

- automatyczne sprawdzanie poprawności składanych formularzy,
- monitorowanie stanu załatwianych spraw,
- koordynowanie obiegu dokumentów,
- automatyzację czynności powiadamiania,
- jednoczesne prowadzenie wielu spraw,
- tworzenie urzędów uniwersalnych,
- prowadzenie publicznych zakupów elektronicznych,
- tworzenie elektronicznych kanałów kontaktu,
- elektroniczne wyrażanie opinii i zgłaszanie stanowisk,
- jednokrotne wprowadzanie danych do rejestrów⁵⁴.

Należy jednak podkreślić, że informatyzacja administracji nie może stanowić celu samego w sobie. Ma prowadzić do szeroko rozumianych korzyści (zarówno dla organów administracyjnych, jak i dla adresatów tych działań), które znacząco przeważają nad jej kosztami. W doktrynie wyróżnia się wiele różnorodnych korzyści e-administracji, przy czym dokonuje się podziału na dwie grupy: dla administracji publicznej oraz podmiotów „na zewnątrz” korzystających z informatycznych usług (przede wszystkim obywateli i przedsiębiorców). Dla podmiotów administracji publicznej e-administracja ma oznaczać usprawnienie i przyspieszenie działań administracyjnych, obniżenie kosztów funkcjonowania oraz zwiększenie przejrzystości podejmowanych działań. Podkreśla się również antykorupcyjne znaczenie informatyzacji, choćby ze względu na standaryzację procedur i automatyzację rozpatrywania spraw. Z kolei dla obywatela organ administracyjny jest bardziej dostępny i to mniejszym nakładem kosztów (choćby ze względu na brak potrzeby stawiennictwa w urzędzie). Usługi informatyczne mają być lepiej dostosowane do jego potrzeb, a sam obywatel – dzięki większej dostępności informacji – staje się lepiej „zorientowany”. W sumie e-administracja ma doprowadzić do zmniejszenia uciążliwości administracyjnych oraz zapewnić wyższą jakość świadczonych usług. Na gruncie praw i wolności jednostki zaznacza się, że w XXI w. prawo do dobrej administracji nie jest już możliwe bez efektywnego przetwarzania informacji z wykorzystaniem ICT⁵⁵.

ELEKTRONICZNA PLATFORMA USŁUG ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ (E-PUAP)

Definicję legalną ePUAP zawiera art. 3 pkt 13 ustawy o informatyzacji. Jak wynika z jej brzmienia, elektroniczna platforma usług administracji publicznej to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet. Niezależnie od tej regulacji prawnej M. Ganczar uważa, że podstawę formalną i merytoryczną Elektronicznej Platformy Usług Publicznych (ePUAP) stanowią ponadto:

- Strategie Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2004–2006 oraz na lata 2013–2020,
- Program „Wrota Polski”,
- ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- Plany Informatyzacji Państwa na lata 2006 i 2007–2010⁵⁶.

⁵⁴ J. Janowski, *Administracja elektroniczna...*, s. 60.

⁵⁵ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, op. cit., s. 4-15 i podana tam literatura.

⁵⁶ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 47.

Twórcy koncepcji ePUAP wychodzili z założenia, że będzie to platforma, na której zostaną umieszczane usługi administracji rządowej i która jednocześnie będzie swego rodzaju portalem umożliwiającym skorzystanie z usług oferowanych przez organy administracji samorządowej i tym samym zostanie stworzony jednolity, bezpieczny i w pełni zgodny z obowiązującym prawem elektroniczny kanał udostępniania usług publicznych przez administrację publiczną dla obywateli, przedsiębiorców i dla samej administracji publicznej⁵⁷.

Tabela 1. Korzyści z wykorzystywania ePUAP

Korzyści dla obywateli	Korzyści dla administracji
Usługi administracji publicznej dostępne w jednym miejscu	Uproszczenie procesu tworzenia e-urzędu
Możliwość załatwienia spraw urzędowych przez Internet	Usprawnienie i upowszechnienie elektronicznej drogi dostępu do usług administracji publicznej
Możliwość wnoszenia opłat za usługi publiczne drogą elektroniczną	Urząd bardziej przyjazny obywatelowi
Oszczędność czasu i pieniędzy	Możliwość korzystania z infrastruktury umożliwiającej wymianę danych pomiędzy urzędami administracji publicznej
Jedna baza wzorów dokumentów elektronicznych niezbędna do korzystania z usług administracji publicznej	
Ograniczenie konieczności powiadamiania wszystkich urzędów o zmianie danych osobowych	Poszerzenie katalogu usług publicznych dostępnych drogą elektroniczną
Możliwość załatwienia oraz sprawdzenia stanu sprawy w dowolnym czasie i miejscu	
Ograniczenie liczby dokumentów wymaganych od obywatela	

Źródło: I. Bednarski, R. Sternicki, *e-PUAP w pytaniach i odpowiedziach*, [w:] *ePUAP w praktyce*, Wrocław 2011, s. 107

Uruchomienie ePUAP nastąpiło w roku 2008.

ePUAP to strona internetowa (www.epuap.gov.pl), dzięki której obywatele i przedsiębiorcy mogą załatwiać sprawy urzędowe. ePUAP to także portal, na którym urzędy mogą udostępniać usługi bez konieczności ponoszenia części lub nawet całości kosztów wymaganych do ich świadczenia. Z ePUAP-em można kontaktować się z dowolnego miejsca (dom, praca, podróż) i w dowolnym czasie (weekend, noc, wakacje) – sprawy urzędowe można załatwiać przebywając nawet poza granicami Polski⁵⁸. W sensie organizacyjno-technicznym ePUAP to wspólna infrastruktura udostępnienia przez dowolne jednostki administracji publicznej usług publicznych w kanałach elektronicznych w relacjach z obywatelami, przedsiębiorcami i innymi jednostkami administracji publicznej. Platforma zawiera mechanizmy koordynacji usług publicznych świadczonych przez kilka podmiotów publicznych⁵⁹.

⁵⁷ W.R. Wiewiórkowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 351; S. Kotecka, *E-administracja. Rzeczywistość i plany projektu*, „IT w administracji” 2008, nr 4, s. 14.

⁵⁸ <http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/46/193/ePUAP2.html> (4.04.2012 r.).

⁵⁹ W.R. Wiewiórkowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza...*, op. cit., s. 352.

Twórcy ePUAP, przeglądając najbardziej popularne usługi, wytypowali kilkadziesiąt usług wojewódzkich, powiatowych i gminnych, dla których zostały stworzone kompletne wersje instalacyjne do wykorzystania przez urzędy bez potrzeby angażowania dodatkowych zasobów lub środków wymaganych przy tworzeniu usług we własnym zakresie. W przypadku usług wystawionych do pobrania i instalacji należy przejść kilka kroków instalacyjnych, które nie wymagają specjalistycznej wiedzy informatycznej⁶⁰.

Warto podkreślić, że ePUAP nie zastępuje systemów dziedzinowych (należących do jednostek administracji rządowej i samorządowej). Udostępnienie przez jednostkę administracji publicznej usługi publicznej nie powoduje przejęcia przez ePUAP tych usług, jednostka administracji publicznej jest nadal odpowiedzialna za realizację tej usługi i nadal decyduje o warunkach jej realizacji. EPUAP nie będzie właścicielem świadczonej usługi, ale udostępni na swej stronie miejsce na jej realizowanie. W praktyce zainteresowany podmiot będzie decydować, czy skorzystać z ePUAP-u, czy ze strony, którą podmiot prowadził do tej pory i na niej również umożliwił skorzystanie z e-usługi⁶¹.

Podstawowe usługi oferowane w ramach ePUAP obejmują swym zakresem m.in.:

- usługi rejestrowe, dotyczące zintegrowanego dostępu do zasobów informacyjnych administracji publicznej,
- usługi współpracy przy tworzeniu i zarządzaniu rekomendacjami interoperacyjności, dostarczania wzorców referencyjnych i transformacji danych,
- usługi płatności elektronicznych, pochodzących wprawdzie spoza administracji, ale niezbędnych z punktu widzenia realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną⁶².

W konsekwencji G. Sibiga wskazuje, że usługi ePUAP są skierowane do dwóch kategorii użytkowników sieci: podmiotów publicznych świadczących usługi za pomocą ePUAP oraz korzystających z tych usług (obywateli i innych podmiotów)⁶³.

E-PUAP ma zapewnić:

- dostępność usług publicznych poprzez zwiększenie liczby podmiotów korzystających z usług publicznych za pomocą różnych kanałów dostępu. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez osiągnięcie zestawu usług dostępnych *on-line* oraz za pomocą ukierunkowanej kampanii marketingowej;
- niższe koszty poprzez zwiększenie efektywności kosztowej usług świadczonych przez administrację publiczną, dzięki przeniesieniu części usług na platformę elektroniczną, co ogranicza liczbę spraw załatwianych w sposób tradycyjny;
- integrację usług poprzez udostępnienie mechanizmów integrujących jednostki samorządu terytorialnego na ePUAP, np. udostępnienie usług koordynacyjnych zgodnie z katalogiem usług dostarczonych w ramach budowy drugiej fazy projektu;
- klasyfikację usług poprzez ułatwienie korzystania z usług publicznych dostępnych *on-line*, poprzez wprowadzenie jednolitej klasyfikacji usług (katalogu usług). Katalog usług, jako miejsce porządkujące i klasyfikujące opis usług elektronicznych administracji publicznej w Polsce, umożliwi dokonanie w sposób jednolity i jednoznaczny opisu usług przez różne jednostki administracji publicznej. Jest to szczególnie istotne dla samorządów, w których niejednokrotnie te same usługi są nazywane w różny

⁶⁰ E. Walczak, *Usługi administracji publicznej ...*, op. cit., s. 54-55.

⁶¹ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 49.

⁶² *Ibidem*, s. 48-49.

⁶³ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, op. cit., s. 38.

sposób. Wynikiem realizacji celu będzie ułatwienie wyszukiwania usługi przez końcowego odbiorcę i zbliżenie do możliwości zadawania pytań w języku naturalnym⁶⁴.

Zalety ePUAP są następujące:

- Oszczędność czasu oraz zwiększenie produktywności.

Większość tradycyjnych form kontaktu przedsiębiorcy lub obywatela z instytucją publiczną wymaga co najmniej wizyty na poczcie. Kontakt kanałem elektronicznym możliwy jest bez wstawiania zza biurka, z domu, z biura, przy zastosowaniu technologii mobilnych również np. w czasie podróży. Zaoszczędzony w ten sposób czas może być wykorzystany w sposób przynoszący przedsiębiorstwu więcej korzyści niż np. czas spędzony z dokumentami na poczcie.

- Zapewnienie elastyczności dostępu.

Kanał elektroniczny może być czynny 24 godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu, w święta. Podobnie elastyczny jest pod względem miejsca dostępu. Taka elastyczność pozwala na lepsze gospodarowanie czasem przez przedsiębiorców i obywateli. Szczególne znaczenie ma to dla drobnych przedsiębiorców czy też przedstawicieli wolnych zawodów, którzy „w godzinach pracy” mogą poświęcić klientom, a sprawy urzędowe załatwiać w bardziej dogodnych godzinach. Również pracownicy dzięki temu mogą załatwiać swoje sprawy urzędowe poza godzinami pracy, nie narażając swoich pracodawców na straty związane z nieobecnością w pracy.

- Automatyzacja usług publicznych.

Tradycyjne formy komunikacji z instytucjami publicznymi, bazujące na papierowym obiegu informacji, zwykle nieustrukturyzowanej, nosły znaczące utrudnienie w automatyzacji usług publicznych i to zarówno w zakresie ich świadczenia (po stronie instytucji publicznych), jak również korzystania z nich (po stronie usługobiorców, przede wszystkim przedsiębiorstw). Rozpowszechnienie kanałów elektronicznych otwiera drogę do automatyzacji świadczenia wielu usług, skutkującej dalszą oszczędnością czasu pracy ludzi po obu stronach (usługodawców i usługobiorców).

- Wstępna weryfikacja błędów.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że ogromną zaletą kanału elektronicznego jest możliwość wstępnej (następującej jeszcze przed wysłaniem dokumentów) weryfikacji przygotowanych przez usługobiorcę dokumentów. Liczne doświadczenia (w tym np. KSI ZUS) pokazują, że znacznie zmniejsza to liczbę błędów (pomyłek) w przekazywanych dokumentach.

- Możliwości świadczenia złożonych usług publicznych.

Platforma ePUAP w sposób ewolucyjny będzie rozszerzała swój katalog usług. Proste usługi publiczne będzie można integrować i na tej podstawie stworzyć nowe, złożone usługi publiczne. Platforma przyczyni się do dostarczania nie tylko standardowych usług publicznych przeniesionych na platformę elektroniczną, ale także nowych usług, wnoszących pewną wartość dodaną.

- Przejrzystość usług publicznych.

Dostęp do usług publicznych w Internecie w jednym punkcie usprawni łatwość szukania i korzystania z usług oraz umożliwi podmiotom i obywatelom uzyskanie lepszego dostępu i udziału w procesach administracyjnych i sprawach politycznych⁶⁵.

⁶⁴ W. Ozga, *Wprowadzenie do ePUAP*, [w:] *ePUAP w praktyce*, Wrocław 2011, s. 9-10.

⁶⁵ http://www.e-puap.mswia.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=32 (4.04.2012 r.).

I. Adamska, akceptując ideę stworzenia ePUAP, wskazuje, że stworzenie integratora usług publicznych było słuszną decyzją i w dłuższej perspektywie przynoszącą wymierne korzyści zarówno obywatelom, jak i administracji (szczególnie samorządowej, świadczącej usługi dla obywateli)⁶⁶. Powstał on zatem po to, by umożliwić udostępnianie usług administracji publicznej w jednym miejscu w Internecie⁶⁷. Przyjmując inny punkt widzenia – celem istnienia platformy jest stworzenie obywatelom szansy na załatwienie spraw urzędowych bez potrzeby wychodzenia z domu – tak by oszczędzili i czas, i pieniądze⁶⁸.

Jedną ze stosunkowo mało znanych cech portalu ePUAP jest to, że umożliwia on urzędowi świadczenie usług na rzecz innych placówek publicznych. Od kilku już lat nasze urzędy korzystają z możliwości, jakie daje ePUAP, tzn. komunikują się między placówkami⁶⁹.

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej nie zastępuje systemów dziedzinowych, ale wymaga współdziałania lokalnych systemów teleinformatycznych dostarczających usługi publiczne. Pozwoli to zapewnić interoperacyjność, czyli zdolność systemów informatycznych do efektywnej współpracy w celu zapewnienia wzajemnego dostępu użytkowników do usług świadczonych w tych systemach. ePUAP udostępnia usługi jednostkom administracji rządowej i samorządowej (jak np. Elektroniczna Skrzynka Podawcza, Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych) oraz zawiera katalog usług elektronicznych oferowanych przez podmioty świadczące takie usługi (np. wycinka drzew), jednak udostępnienie usług za pośrednictwem komunikacji elektronicznej pozostaje w kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁰. Również M. Sakowicz stoi na stanowisku, że ePUAP pełni funkcję centralnego integratora zaplecza administracji publicznej, jej zadaniem jest budowa komponentu integrującego rejestry. Budowany przez wiele lat układ organizacyjno-prawny rejestrów publicznych doprowadził do szkodliwej autonomii (resortowości) rejestrów i informatycznych systemów rejestrowych. Każdy minister dziedzinowy lub szef urzędu centralnego prowadzi rejestr gromadzący informacje, ale w zależności od potrzeb są one udostępniane samorządom i innym instytucjom rządowym⁷¹. Aby to było możliwe, niezbędne stało się ujednoczenie postaci elektronicznej wykorzystywanej przez urzędy na ePUAP dokumentów, stworzono tzw. repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych. Repozytorium pozwala także na wielokrotne wykorzystywanie poszczególnych wzorów przy tworzeniu usług przez poszczególne urzędy, tak by nie było potrzeby każdorazowego definiowania usług⁷². Funkcjonowanie centralnego repozytorium określone zostało rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁷³. Duża grupa jednostek samorządu terytorialnego niechętnie odnosi

⁶⁶ I. Adamska, *Problemy w projektach informatycznych realizowanych na potrzeby administracji publicznej*, „Czas Informacji” 2011, nr 2, s. 107.

⁶⁷ E. Walczak, *Usługi administracji publicznej na ePUAP*, [w:] *ePUAP w praktyce*, Wrocław 2011, s. 52.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 52.

⁶⁹ A. Janikowski, *Usługi ePUAP dla administracji publicznej*, [w:] *ePUAP w praktyce*, Wrocław 2011, s. 74.

⁷⁰ I. Adamska, *Problemy w projektach informatycznych...*, op. cit., s. 107.

⁷¹ M. Sakowicz, *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008, s. 83-84.

⁷² E. Walczak, *Usługi administracji publicznej na ePUAP...*, op. cit., s. 52-53.

⁷³ Dz.U.2011.206.1216.

się do przeniesienia usług publicznych do wirtualnej rzeczywistości. Jest to widoczne na przykładzie jednego ze strategicznych systemów informatycznych państwa – Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP)⁷⁴.

Reasumując, należy podkreślić, że rozwój społeczeństwa informacyjnego i coraz szersze wykorzystywanie przez nie informatyki i Internetu ma wpływ na administrację i sposób wykonywania przez nią zadań publicznych. Czyniąc możliwym załatwianie spraw drogą elektroniczną, nie tylko unowocześnia się jako organizacja, ale także przyczynia się wydatnie do dalszego rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Należy jednak mieć na uwadze, że nie jest to proces łatwy i wymaga przełamania wielu barier i uprzedzeń nie tylko ze strony obywateli, ale także urzędników. Nie ulega jednak wątpliwości że raz rozpoczęty – choć może będzie następował powoli – jest nieodwracalny.

Bibliografia

- Abramowicz W., *Opinia o projekcie ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z 23 października 2003 r.*, Biuro Studiów i Ekspertyz. Opinia zlecona, druk nr 1934.
- Adamska I., *Problemy w projektach informatycznych realizowanych na potrzeby administracji publicznej*, „Czas Informacji” 2011, nr 2.
- Biskup R., Ganczar M., *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1.
- Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006.
- Celarek K., *Prawne aspekty informatyzacji administracji*, Dąbrowa Górnicza 2009.
- Chmielarz W., *Stadium rozwoju systemów e-administracji w Polsce*, www.wsap.edu.pl. (21.04.2011 r.).
- Dziuba D., *IT w zarządzaniu publicznym – w warunkach tworzenia społeczeństw informacyjnych*, [w:] W. Kieżun, W. Gasparski (red.), *Krytyczna teoria organizacji. Nowoczesna technologia w administracji publicznej*, Warszawa 2003.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- Giddes A., *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa 2002.
- Haltof P., Kulągowski S., Kulisiewicz T., Kuśnierek W., Sobczak A., *Raport Administracja Publiczna w sieci 2002 – czy rzeczywiście bliżej obywatela?*, Warszawa 2002.
- Iszkowski W., *Przyszłość e-administracji*, „Elektroniczna Administracja” styczeń–luty 2006.
- Jachowicz M., Kotulski M., *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Janikowski A., *Usługi ePUAP dla administracji publicznej*, [w:] ePUAP w praktyce, Wrocław 2011.
- Janowski J., *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Warszawa 2009.
- Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Kamecki P., *Analiza i opis procesów e-urzędu*, „Służba Cywilna” jesień–zima 2002–2003, nr 5.
- Kłosowska K., *Ewolucja czynności faktycznych administracji*, [w:] L. Zacharko, A. Matan. G. Łaszczycyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.

⁷⁴ I. Adamska, *Problemy w projektach informatycznych ...*, op. cit., s. 105.

- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2005.
- Konarski X., *Wpływ prawa nowych technologii na funkcjonowanie administracji publicznej*, [w:] A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga (red.), *Miscellanea iuridica*, t. 4: *Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej*, Tychy 2004.
- Kotecka S., *E-administracja. Rzeczywistość i plany projektu*, „IT w administracji” 2008, nr 4.
- Kowalczyk M., *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Warszawa 2009.
- Kożuch B., *Zarządzania publiczne*, Warszawa 2004.
- Kurcysz J., *Wprowadzenie do nauki o informacji i informatyce prawniczej*, Katowice 1979.
- Krzysztofek K., *Umowa strategiczna w Polsce*, [w:] W. Cellary (red.), *Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego*, Warszawa 2002.
- Marcinkowska E., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, „Czas Informacji” 2011, nr 3.
- Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
- Ozga W., *Wprowadzenie do ePUAP*, [w:] *ePUAP w praktyce*, Wrocław 2011.
- Pietruch-Reizes D., *Rozwój środków przekazu o prawie*, Katowice 1992.
- Pirveli M., Rykiel Z., *Enklawy i enklawy społecznej nowoczesności*, [w:] L. Gołdyka, I. Machaj (red.), *Enklawy życia społecznego*, Uniwersytet Szczeciński, Rozprawy i Studia, t. 671, Szczecin 2007.
- Sakowicz M., *Electronic Promise for Local and Regional Communities*, “Local Government Brief, LGI Journal” Winter 2003, Budapest.
- Sakowicz M., *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008.
- Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Sobczak K., *Prawo a informatyka*, Warszawa 1978.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
- Szewczyk M., *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23–25 września 2002 r., Warszawa 2003.
- Szyska G., Śliwczyński B. (red.) *Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, Poznań 2004.
- Szpor G., *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji*, [w:] J. Supernata (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Szpor G., *Urzednicy w społeczeństwie informacyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Walczak E., *Usługi administracji publicznej na ePUAP*, [w:] *ePUAP w praktyce*, Wrocław 2011.
- Węgrzyn S., *Miejsce informatyki w nauce*, „Nauka” 1999, nr 1.
- Wiewiórkowski W.R., Wierczyński G., *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2008.

Streszczenie: Jedną z cech współczesnego społeczeństwa jest coraz szersze i powszechniejsze posługiwanie się technologiami informatycznymi. Wymusza to także na administracji publicznej uwzględnienie w swoich metodach pracy i procedurach korzystanie z elektronicznych środków komunikacji. Stąd też ta część administracji, której funkcjonowanie związane jest z wykorzystaniem informatyki, określana jest mianem elektronicznej administracji. Utożsamiana jest z ona z administracją nowoczesną, tanią, szybką i niosącą oszczędność czasu i kosztów. Jest to administracja, która realizuje swoje zadania za pośrednictwem Internetu, a wymiernym tego dowodem jest choćby Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (platforma ePUAP).

Słowa kluczowe: społeczeństwo informacyjne, elektroniczna administracja, elektroniczne usługi publiczne

THE FUNCTIONING OF EGOVERNMENT ILLUSTRATED WITH THE EXAMPLE OF EPUAP

Abstract: One of the features of modern society is wider and more popular employment of information technologies. This forces also the public authorities to include in their working methods, procedures the use of electronic means of communication. Therefore, this part of the administration, whose functioning is related to the use of information technology, is referred as e-government. It is identified with a modern, cost-effective, fast, time and cost savings administration. This is an administration which carries out its tasks through the Internet, and a tangible proof of this is for example Electronic Platform of Public Administration Services (ePUAP platform).

Key words: information society, electronic administration, electronic public services