

NOWE TECHNOLOGIE W PRAWIE PUBLICZNYM

DR ADAM HAREŹA

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ELEKTRONICZNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Regulacja materii prawnej dotyczącej sfery nowych technologii stanowi dziś poważne wyzwanie dla praktyki prawniczej i swoisty problem naukowy. Zagadnienie *e-government*, czyli elektronicznej administracji publicznej, zwanej też: elektronicznym rządem, e-administracją bądź elektronicznym zarządzaniem, a nawet elektronicznym państwem, jest pojmowane w sposób niejednolity zarówno w literaturze obcojęzycznej, jak i polskiej. Poszczególne definicje omawianego pojęcia różnią się, ich autorzy kładą bowiem akcent na różne elementy rozległej problematyki społeczeństwa informacyjnego.

W sferze podmiotowej *e-government* stanowi relację między administracją publiczną a adresatami usług publicznych. Występujące modele powiązań są następujące:

- 1) G to C (e-government w stosunku do obywateli)¹,
- 2) G to B (e-administracja w stosunku do przedsiębiorców)²,
- 3) G to G (relacja między strukturami publicznymi)³.

Na tle przedstawionych modeli komunikacji prowadzonych przez organy administracyjne powstało w doktrynie pojęcie stosunku informacyjnego, kreujące nowy rodzaj stosunków administracyjnoprawnych⁴. Jego autorka, Irena Lipowicz, wyodrębniła dwie główne płaszczyzny relacji zachodzących w badanych stosunkach: zewnętrzne – między organem a obywatelem oraz wewnętrzne, zachodzące między organami administracyjnymi⁵. Obecnie, obok tradycyjnych sposobów nawiązania stosunku administracyjno-prawnego występuje również możliwość jego zainicjowania za pośrednictwem komunikacji elektronicznej, przy wykorzystaniu sieci i systemów teleinformatycznych. W obu przypadkach charakter i cechy stosunku będą tożsame. Organy administracji publicznej dysponują bowiem jednakowym zakresem uprawnień w zakresie realizacji zadań lub usług publicznych, mogą także korzystać z jednakowej puli instrumentów, w szczególności informatycznych. Elektroniczna postać stanowi jedynie inną metodę wykonywania praw i obowiązków, składających się na treść tych zależności i jest konsekwencją wyboru sposobu wniesienia podania dokonanego przez stronę lub innego uczestnika postępowania administracyjnego⁶.

Obserwowane do niedawna tradycyjne stosunki wewnętrzne administracji straciły na znaczeniu w procesie kształtowania stosunków informacyjnych – w relacji organów przetwarzających

i administrujących danymi w postaci elektronicznej z organami administracyjnymi, podejmującymi wiążące strony rozstrzygnięcia oraz w relacjach organów z użytkownikami. Obecnie organ prowadzący postępowanie administracyjne za pomocą środków komunikacji elektronicznej zapewnia realizację praw podmiotowych obywateli wykorzystując posiadane zasoby – często samodzielnie przetwarzając i administrując danymi. W pozostałych przypadkach jest zobowiązany za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej⁷ zapewnić wymianę informacji przez wymianę dokumentów elektronicznych z organem, a nawet innym podmiotem publicznym. Z powyższych względów, e-administracja rozwijając się w kierunku *one-stop-government* ma za zadanie świadczyć usługi systemowo. W tym celu organ ma obowiązek uzyskać niezbędne do załatwienia sprawy administracyjnej dane zawarte w poszczególnych bazach danych lub rejestrach i ewidencjach publicznych. Nie powoduje to jednak problemów technicznych, ani prawnych, ponieważ normy prawne przydają poszczególnym podmiotom publicznym odpowiednie kompetencje, a niekiedy kreują obowiązek działania w tej sferze⁸. W tym kontekście można wyodrębnić pojęcie stosunku teleinformatycznego, eksponujące jego technologiczny charakter, od używanego nadal pojęcia stosunku informacyjnego, nieuwzględniającego jednak nowej siatki pojęć stworzonej przez obowiązujące akty prawne⁹.

Z zagadnieniem elektronicznej administracji wiążą się także pojęcia informatyzacji i komputeryzacji. Oba terminy są niekiedy stosowane zamiennie, choć dokonanie między nimi rozróżnienia jest niezbędne.

Komputeryzacja oznacza zastosowanie urządzeń komputerowych, zarówno przez podmioty prywatne, jak i publiczne. Omawiane pojęcie może być również pojmowane szerzej obejmuje mechanizmy wdrażania nowoczesnych metod przetwarzania danych za pomocą oprogramowania i urządzeń komputerowych¹⁰. Warto wskazać, że szerszy obszar wykorzystania rozwiązań technologicznych służących realizacji zadań i usług publicznych przez administrację obejmuje pojęcie informatyzacji. Przez termin ten należy rozumieć poprawę jakości procesów skorelowanych z wykorzystaniem postępu technologicznego i zastosowaniem komputerów, zwłaszcza o istotny aspekt organizacyjny¹¹. Zawiera on w sobie pojęcie komputeryzacji i wiąże się z możliwie najlepszym wykorzystaniem zasobów cyfrowych,

¹ Ang. *Government to Citizens*. Zamiennie G2C.

² Ang. *Government to Business*. Zamiennie G2B. Szerzej na ten temat: D. Holmes, *E-GOV, e-business. Strategies for government*, London 2001, s. 2 i nast. Za: <http://www.idcresearch.com>.

³ Ang. *Government to Government*. Zamiennie G2G.

⁴ I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984, s. 116-143.

⁵ *Ibidem*, s. 119.

⁶ Por. art. 39¹ § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U z 2000 r., Nr 98, poz. 1971 z późn. zm.). Dalej – kpa.

⁷ Dalej – ESP.

⁸ Np. art. 218 § 1 w zw. z art. 217 kpa.

⁹ Tytułem przykładu można wskazać ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.). Dalej – *ustawa o informatyzacji*.

¹⁰ Por. Z. Płoski, *Słownik encyklopedyczny. Informatyka*, Wrocław 1999, s. 179.

¹¹ Por. P. Adamczewski, *Słownik informatyczny*, Gliwice 2005, s. 81.

oprogramowania oraz urządzeń komputerowych. Informatyzacja jest wyrazem: efektywnego, zintegrowanego i kompleksowego zarządzania publicznego. Niesie ze sobą usprawnienie funkcjonowania podmiotów publicznych, zwiększając ich wydajność i potencjalne możliwości.

Informatyzacja administracji pociąga za sobą konieczność elektronicznej agregacji wszelkich zasobów danych, przetwarzanych przez organy administrujące (czyli baz, rejestrów, spisów etc.). Zadaniem elektronicznej administracji nie jest jednak wyłącznie zarządzanie i rozbudowa elektronicznych baz danych. Nie można jej funkcji ograniczać tylko do zagadnienia administrowania przez sieci, które wprawdzie zapewniają nowe sposoby realizacji przez administrację zadań z udziałem partnerów prywatnych i organizacji pozarządowych. (Takie ujęcie również nie wyczerpuje omawianego pojęcia¹²). Elektroniczna administracja publiczna ma za zadanie stworzyć swoisty „pomost cyfrowy” łączący organy z podmiotami – odbiorcami usług publicznych, przyspieszając procesy ekonomiczne, upraszczając procedury administracyjne, przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów operacyjnych¹³.

Definicje elektronicznej administracji publicznej

Sięgając do dorobku Wspólnot Europejskich, wskazać można definicje wynikające z dokumentów wspólnotowych. Wynika z nich następująca konkluzja: „e-government jest nowym podejściem do zarządzania administracją publiczną, obejmującym wewnętrzne i zewnętrzne jej środowisko z wykorzystaniem nowoczesnych technologii cyfrowych lub jest przełomowym podejściem do zarządzania administracją publiczną, związanym z rewolucją społeczną, jaka łączy się z transformacją pomiędzy Społeczeństwem Industrialnym a Społeczeństwem Informacyjnym”¹⁴. Słowem, elektroniczna administracja jest zintegrowanym działaniem, zmierzającym do stworzenia tańszego i efektywniejszego aparatu władzy przez zastosowanie nowoczesnych metod zarządzania państwem, dzięki którym przewidywane jest obniżenie kosztów jego funkcjonowania.

Elektroniczna administracja publiczna stosuje ponadto cyfrowe technologie informacyjne i komunikacyjne oraz charakteryzuje się przeobrażeniami struktury organizacyjnej i funkcjonalnej w celu poprawy jakości oferowanych usług¹⁵. W dokumentach Wspólnot Europejskich e-administracja niejednokrotnie jest opisywana jako jeden z elementów wspierających wzrost gospodarczy i przyczyniających się do redukcji bezrobocia.

W zbliżony sposób e-government został zdefiniowany w dokumentach programowych polskiego Ministerstwa Gospodarki: „E-administracja to realizacja funkcji rządzenia państwem i świadczenia usług wewnętrznych i zewnętrznych administracji publicznej z wykorzystaniem technologii Internetu i nowych środków przekazu. Na model ten składają się relacje zewnętrzne (urząd – obywatel, urząd – podmiot gospodarczy, urząd – usługodawca)

oraz relacje wewnętrzne (urząd – urząd, urząd – pracownicy)”¹⁶. Przedstawione pojmowanie elektronicznej administracji jest zgodne z postulatami szybkiego i taniego świadczenia usług, usprawnienia wymiany informacji, przetwarzanych zarówno wewnętrznie, jak i publicznie, wreszcie zapewnia komunikację elektroniczną między organem a uczestniczącym w komunikacji podmiotem.

Przy tak obranych założeniach rola państwa wyraża się w zaspokajaniu potrzeb obywateli, na których koncentrują się wszelkie działania administracji publicznej opartej na wiedzy, gdyż jej nadrzędnym celem jest: „personalizacja usług, konsolidacja informacji i racjonalizacja procesów *back-office*”¹⁷. W tym ujęciu można mówić o formowaniu się popytu i podaży świadczonych przez nią usług publicznych. Do pierwszej sfery należałyby nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne, których zadaniem jest wspieranie urzędników w procesie świadczenia usług na rzecz klienta administracji¹⁸. Po drugiej zaś stronie powinien się dokonać „reengineering procesu administracyjnego”¹⁹, czyli przeprojektowanie wewnętrznych procedur zarządzania w administracji, którego owocem byłoby nowoczesne zarządzanie sektorem publicznym.

Wspomniany proces reorganizacji zarządzania miałby przede wszystkim wytworzyć większą przejrzystość funkcjonowania organów administracyjnych oraz zwiększyć aktywny udział obywateli (tzw. klientów administracji) w postępowaniu administracyjnym. Działalność sektora publicznego powinna być otwarta i zrozumiała, zarządzanie państwem – przewidywalne, usługi tego sektora – zorientowane na: obywateli, organizacje i przedsiębiorstwa, nie zaś na potrzeby biurokracji²⁰, prowadząc w rezultacie do tańszej i szybszej obsługi klienta oraz budując podwaliny pod nową, lepszą formę administrowania.

W literaturze obecne jest zarówno węższe ujmowanie zagadnienia e-administracji, jak i ukazywanie jej w szerszym kontekście. W pojęciu wąskim e-government jest traktowany jako elektroniczny urząd (tzw. e-urząd 24 godz.) dostępny całą dobę, który oferuje usługi wzorowane na tradycyjnych usługach instytucji publicznych na różnym szczeblu administracji²¹. Elektroniczna administracja niejednokrotnie jest utożsamiana jedynie z procesami zinformatyzywania zasobów danych zgromadzonych i przetwarzanych przez właściwe instytucje w publicznych bazach, archiwach i rejestrach.

Niekiedy pojęcie e-administracji jest sprowadzane wyłącznie do problematyki dostępu obywateli do zasobów informacji publicznej w formie elektronicznej oraz uprawnień i obowiązków z niego wynikających²². Wprawdzie nie jest błędem kojarzenie elektronicznej administracji publicznej z nowymi metodami dostępu do informacji publicznej, lecz wydaje się, że jest to jedynie wycinek całego spektrum usług, jakie może oferować e-admi-

¹² Szerzej na ten temat: J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 129-130.

¹³ Szerzej na ten temat: Z. Stępnakowski, *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 58.

¹⁴ Por. *Europejska historia e-Government*, za: <http://www.egovernment.spoeczenstwoinformacyjne.pl>.

¹⁵ Por. definicję zawartą na stronie internetowej Komisji Europejskiej: <http://www.ec.europa.eu>.

¹⁶ Ministerstwo Gospodarki, Instytut Logistyki i Magazynowania, dokument programowy e-Administracja, s. 87, za: <http://www.mg.gov.pl/>. Dokument jest dostępny też na: www.e-fakty.pl.

¹⁷ Szerzej na ten temat: „Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005-2006”, Warszawa 2004, wrzesień, s. 10.

¹⁸ *Ibidem*, s. 11.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Szerzej na ten temat: przemówienie komisarza do spraw społeczeństwa informacyjnego i przedsiębiorstw – E. Liikenen, *Zrozumieć zyski z eGovernment*, eGovernment Conference, Dublin 17.06.2004 r.

²¹ Szerzej na ten temat: K. Paduch, *Znaczenie informacji w procesie budowy i użytkowania usług w e-urzędzie*, s. 1, <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=1440>; Por. U. Szwed-Strych, *Urząd w Internecie – czyli eGovernment po polsku*, s. 1. Artykuł dostępny na łamach magazynu „Internet”, archiwum: <http://www.mi.com.pl>.

²² Por. M. Kowalczyk, *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Warszawa 2009.

nistracja. Celnie wskazuje W. Cellary, że przed nowoczesną administracją stoją wyzwania, które nie tylko wiążą się z udostępnianiem zasobów informacyjnych, lecz przede wszystkim – ze świadczeniem usług przez sieć, algorytmizacją procedur oraz ze stworzeniem regulacji procesowych zdolnych sprostać nowym wymaganiom²³.

W ujęciu szerokim e-administracja jest uznawana za spoiwo wzmacniające struktury i procedury wirtualnej administracji i formę efektywnego komunikowania się w społeczeństwie, bądź za nową postać organizacyjną administracji, poprzedzającą właściwą ewolucję państwa komunikującego się z obywatelem w formie cyfrowej²⁴. Należy podkreślić, że w tym znaczeniu e-administracja jest częścią aparatu rządzenia, określanego mianem elektronicznego wykonywania władzy (*e-governance*), w którym mieści się także elektroniczna demokracja (*e-democracy*) i elektroniczna przedsiębiorczość (*e-business*)²⁵.

W literaturze anglojęzycznej, z której wywodzi się pojęcie *e-government*, jest ono różnie interpretowane²⁶:

- 1) w sposób najwęższy, jako usługi realizowane za pośrednictwem Internetu przez administrację, obejmujące także inne formy społecznej aktywności (np. konsultacje);
- 2) jako odpowiednik administracji klasycznej. W tym ujęciu, elektroniczna administracja obejmuje szerszy kontekst znaczeniowy, wiąże się bowiem z wszelką jej aktywnością, która przewiduje elektroniczny sposób wykonywania usług publicznych, oferowanych za pomocą środków komunikacyjno-informacyjnych;
- 3) jako nową postać administrowania, która w wyniku transformacji zapewnionej przez technologie sieciowe, kreuje nową jakość zarządzania oraz świadczenia usług.

Zagadnienie *e-government* jest często utożsamiane z ewolucją organizacji państwowej lub łączone z nowymi formami realizowania praw podmiotowych obywateli. Wiązane jest też z nowoczesnymi sposobami załatwiania spraw indywidualnych (np. wypełnianiem formularzy elektronicznych, składaniem deklaracji podatkowych), bądź korzystania z praw publicznych (np. głosowaniem przez sieć)²⁷. Elektroniczna administracja zawsze łączy się ze zwiększeniem aktywności społecznej, która przybiera również postać społecznych konsultacji.

Dodatkowo w rozważaniach poświęconych e-administracji uwidacznia się jej aspekt polityczny²⁸. Trudno bowiem nie dostrzegać wyraźnych powiązań omawianych przemian z obranym kursem politycznym, szczególnie podczas analizy wpływu elektronicznej administracji, oferującej swe usługi przez Internet, na stosunek obywateli do rządzącej w tym okresie siły politycznej, uznawanej za twórcę pozytywnych zmian w łonie administracji.

Elektroniczna administracja publiczna jest niejednokrotnie kojarzona z rewolucją w sferze zarządzania. Problematyka *new public management* jest łączona, a niekiedy wywodzona z

transformacji administracji²⁹. W istocie, nowa forma wykonywania zadań publicznych i świadczenia usług nie może być oparta na starych praktykach czy zasadach funkcjonowania administracji. Musi przewidywać nowatorskie metody zarządzania nie tylko zasobami ludzkimi, ale i zasobami danych/informacji, aby w możliwie najbardziej efektywny sposób je wykorzystać.

Liczni autorzy publikacji poświęconych badanej materii, dostrzegają proces ewolucji w rozwoju idei *e-government*. Jej zwieźczeniem mają być wykraczające poza strukturę administracji publicznej relacje powstające na płaszczyźnie: administracja – obywatel (G2C; G2B). Od poziomu informacyjnego, przez interakcję bierną (*off-line*), po interakcję aktywną (*on-line*), e-administracja ewoluowała do relacji opartych na transakcjach³⁰. Obejmują one całokształt czynności wywołujących przewidziane prawem skutki. Zastępują więc kontakt osobisty – wirtualnym. Obywatele ery transakcyjnej *e-government*, mogą załatwiać za pomocą środków komunikacji elektronicznej wszelkie sprawy, korzystając z pełni praw podmiotowych.

Rekapituluując, elektroniczna administracja publiczna jest nową, kompleksową koncepcją sprawowania rządów i zarządzania terytorium kraju, tak na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które w dobie konwergencji technologicznej przybrały cyfrową postać. Wykonuje zadania oraz świadczy usługi publiczne, mając przede wszystkim na względzie interes obywatela traktowanego w kategorii klienta administracji. Obserwowana metamorfoza funkcjonowania współczesnej administracji stale dostępnej przez Internet jest wynikiem wymagań stawianych przez społeczeństwo informacyjne.

Elektroniczną administrację publiczną należy zatem rozumieć w szerszym kontekście ideologicznym, obejmującym, oprócz nowoczesnych metod zarządzania i zaspokajania potrzeb obywateli, metamorfozę jej struktury organizacyjnej, zwiększenie jakości świadczonych usług, większą elastyczność, szybkość, efektywność funkcjonowania oraz ręką rzetelnego działania organów, w których są zatrudnieni wysoko wykwalifikowani pracownicy. W takim ujęciu elektroniczna administracja publiczna jest fragmentem całości, czyli modelu elektronicznego sprawowania władzy w dobie społeczeństwa informacyjnego.

Pojęcie *open e-government*

Zagadnienie *open e-government*³¹ wiąże się z postulatem stosowania przez instytucje państwowe (publiczne) narzędzi informatycznych z tzw. „otwartym kodem źródłowym”³². Otwarte

²³ Szerzej na ten temat: D. F. Kettl, *The Global Public Management Revolution. A report on the transformation of governance*, Waszyngton 2000.

³⁰ Por. D. Holmes, *e-Government. e-Business. Strategies for Government*, Londyn 2002, s. 23-24; J. Makolm, *Best Practice In e-Government*, [w:] M. A. Wimmer (red.) *Knowledge Management in eGovernment*, Denmark, Universitatverlag Rudolf Trummer, 2002, s. 370-371.

³¹ *Open-e-government* (ang. otwarta elektroniczna administracja).

³² Oprogramowanie tzw. *open source* (ang. otwarty kod ródłowy, otwarte oprogramowanie), którego prekursorem był Richard Stallman. Opiera się ono na czterech wolnościach:

- 1) wykorzystywania programu jako narzędzia w dowolnym celu;
- 2) analizy algorytmów budujących program wacznie z możliwością modyfikacji;
- 3) zwielokrotniania i redystrybucji programu w dowolnej ilości kopii;
- 4) poprawy funkcjonowania okreszonego oprogramowania oraz publikowania owych zmian, w celu rozpowszechnienia ulepszonej wersji programu.

R. Stallman Był on załozycielem *Free Software Foundation* i projektu GNU LINUX oraz pomysłodawcą tzw. *General Public Licence* (GPL), czyli powszechniej licencji publicznej, gwarantującej użytkownikowi możliwością udostępniania kopii, otrzymania kodu źródłowego

²³ Por. W. Cellary, *Administracja wobec wyzwa gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Słuzba Cywilna” 2003, nr 6, s. 82.

²⁴ Szerzej na ten temat: A. Pawłowska, *Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów*, Słuzba Cywilna 2003/2004, nr 7, s. 128 i nast.

²⁵ *Ibidem*, s. 130.

²⁶ Por. OECD *e-government studies. The e-government imperative*. OECD, Paryż 2003, s. 23.

²⁷ H. Kubiczek, *Third-generation Freedom of Information In the Context of E-Government: The Case of Bremen, Germany* 2005, s. 284.

²⁸ K. Lenk, R. Traunmüller, *Electronic Government: Where Are We Reading?*, 2002, s. 1-2.

oprogramowanie (*open source software*) jest publicznie dostępne dla każdego zainteresowanego, bezpłatnie, wraz z uprawnieniami do kontrolowania procesu jego tworzenia³³. Ponadto, oprogramowanie takie można dowolnie rekonfigurować lub modyfikować, nie łamiąc przy tym praw autorskich. Charakter oprogramowania związany jest z otwarciem jego standardów (czyli interfejsów, protokołów, formatów zapisu), któremu zawdzięcza on wiele zalet³⁴, takich jak: stabilność, niezawodność, interoperacyjność. Wpływa to na zwiększenie poziomu neutralności technologicznej państwa oraz interoperacyjności systemów teleinformatycznych.

Od oprogramowania udostępnionego na podstawie powszechnej licencji publicznej należy odróżnić nowy rodzaj umowy licencyjnej nazywanej *Creative Commons*³⁵. Najpopularniejsza jej odmiana przewiduje dowolne wykorzystanie treści zawartych w utworze do własnych celów, bezpłatne przekazywanie i wielokrotnianie utworu pod warunkiem zachowania niekomercyjnych metod dystrybucji powstałych w ten sposób nowych treści, a także zachowania informacji o autorze³⁶.

Z punktu widzenia funkcjonowania elektronicznej administracji kwestia rodzaju licencji, przewidującej swobodne wykorzystanie utworu (zwłaszcza programu) ma zasadnicze znaczenie. Zalety oprogramowania typu *open sources* są dostrzegane również przez polski rząd, zwłaszcza, jeśli podnoszona jest kwestia neutralności w sferze wykorzystywanych technologii przez e-administrację. Pojęcie neutralności technologicznej zostało również określone w art. 3 pkt. 19 ustawy o informatyzacji³⁷, jako zasada równego traktowania przez władze publiczne technologii teleinformatycznych i tworzenia warunków do ich uczciwej konkurencji, w tym zapobiegania możliwości eliminacji technologii konkurencyjnych przy rozbudowie i modyfikacji eksploatowanych systemów teleinformatycznych lub przy tworzeniu konkurencyjnych produktów i rozwiązań.

Zasada interoperacyjności jest szczególnie istotna i powinna być respektowana przez podmioty publiczne (organy administrujące) bez względu na charakter praw autorskich. Wyraża się ona w zdolności różnych podmiotów oraz używanych przez nie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych, do współdziałania na rzecz osiągnięcia wzajemnie korzystnych i uzgodnio-

nych celów, z uwzględnieniem współdzielenia informacji i wiedzy przez wspierane przez nie procesy biznesowe realizowane za pomocą wymiany danych za pośrednictwem wykorzystywanych przez te podmioty systemów teleinformatycznych³⁸. Z tego względu pełni wiodącą funkcję w sferze elektronicznej administracji publicznej. Gwarantuje nie tylko skuteczną realizację obowiązków administracyjnych (np. w przedmiocie wymiany danych w postaci cyfrowej pomiędzy jednostkami), ale też większy dostęp do oferowanych przez administrację usług w relacjach z obywatelami. Zasadniczo wpływa na standaryzację podejmowanych działań w płaszczyźnie organizacyjnej w funkcjonowaniu organów administracyjnych, a przez stworzenie uniwersalnych mechanizmów funkcjonowania infrastruktury informatycznej kształtuje ich zaplecze technologiczne³⁹. Problematyka interoperacyjności systemów teleinformatycznych winna być obszarem szczególnego zainteresowania polskiego rządu. Brak odpowiedniego stanu zgodności – kooperacji e-urzędów w kraju będzie bowiem technologiczną barierą w tworzeniu sprawnej elektronicznej administracji publicznej.

Problematyka wirtualnej biurokracji i administracji publicznej

Zagadnienie *e-government* niekiedy pojmowane jest w kategorii administracji wirtualnej, będącej wyrazem postulatów oraz oczekiwań społeczeństwa informacyjnego⁴⁰. Pojęcie wirtualności odnosi się w takim ujęciu głównie kadry urzędniczej, która nie musi być obecna fizycznie w urzędzie w czasie załatwiania sprawy należącej do kompetencji właściwego organu administracji publicznej⁴¹. Zaznaczyć trzeba, że nie można utożsamiać obecnych przemian z procesem całkowitej wirtualizacji administracji. Wszystkie działające w globalnej sieci organy są bowiem cyfrowym odzwierciedleniem ich tradycyjnie działających odpowiedników.

Z tego powodu nieliczni autorzy twierdzą, iż kolejne etapy transformacji administracji będą zmierzać w kierunku jej całkowitej wirtualizacji w ujęciu informatycznym i organizacyjnym. Należy do nich Z. Stępnakowski, według którego kolejne stadia transformacji powinny być następujące⁴²:

- 1) utworzenie statycznego serwisu miejskiego i systemu obiegu dokumentów w urzędzie;
- 2) umieszczenie na stronach internetowych elektronicznych formularzy do pobrania i wdrożenie systemu zarządzania jakością;
- 3) udostępnienie klientom administracji dynamicznych formularzy WWW oraz systemu obiegu dokumentów z funkcjonującym i sprawnym podpisem elektronicznym w urzędzie;
- 4) interaktywny serwis internetowy;
- 5) integracja baz danych urzędu;
- 6) wprowadzenie systemów eksperckich;
- 7) pełna informatyzacja pracy urzędników obejmująca między innymi możliwość jej wykonywania w systemie telepracy.

oprogramowania i jego zmiany. Kod źródłowy nie jest dołączony do każdej kopii oprogramowania opartego na GPL, lecz zgodnie z licencją musi być dostępny dla każdego użytkownika, który tego zażąda. Koncepcja GPL chroni przed ponownym zamknięciem dostępu do oprogramowania, lecz nie udostępnia kodu źródłowego automatycznie. Szerzej na ten temat: S. Williams, *W obronie wolności. Kruczata hakera na rzecz wolnego oprogramowania*, Gliwice 2003.

³³ Uprawnienia te są udzielane w formie modelowej licencji adhezyjnej. Umożliwiają one wielokrotnianie, modyfikację, a także rozpowszechnianie oryginału programu oraz jego modyfikacji. Szerzej na ten temat: Eric S. Raymond, *The Cathedral and the Bazaar*, <http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/>.

³⁴ Szerzej na ten temat: K. Siewicz, *Zarys legalnego Open eGovernment*, „Monitor Prawniczy” (dodatek – Prawo Mediów Elektronicznych) 2006, nr 16, s. 16 i nast.; K. Siewicz, *Obowiązek korzystania z otwartych standardów w informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne* [w:] J. Gołaczyński (red.), *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 203-216.

³⁵ Twórcą oraz ideologiem tej odmiany licencji jest Lawrence Lessig. Poświęcił on książkę pt. *Wolna kultura* problematyce dostępu do treści cyfrowych zawartych w Internecie oraz ograniczeniu w ich wykorzystaniu do grona których zaliczył prawo autorskie. W ograniczeniach przepływu informacji w cywilizacji informacyjnej upatruje on uszczuplenia zakresu wolności jednostek. W celu przeciwstawienia się procesom zawłaszczania globalnej sieci przez organizacje państwowe, a także prywatne, autor proponuje stworzenie nowych zasad korzystania z zasobów Internetu. Szerzej na ten temat: L. Lessig, *Wolna kultura*, Warszawa 2005.

³⁶ Szerzej na ten temat: P. Gawrysiak, *Cyfrowa rewolucja. Rozwój cywilizacji informacyjnej*, Warszawa 2008, s. 331-361.

³⁷ Art. 3 pkt 19 ustawy o informatyzacji został dodany przez art. 1 pkt 3 lit. c) ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230).

³⁸ Por.: art. 3 pkt 18 i pkt 21, art. 13 ustawy o informatyzacji.

³⁹ Szerzej na ten temat: D. Adamski, *Rząd elektroniczny we Wspólnocie Europejskiej*, „Monitor Prawniczy” (dodatek – Prawo Mediów Elektronicznych), 2005, nr 3, s. 7 i nast.

⁴⁰ Por. Z. Stępnakowski, *Administracja wirtualna a relacje z klientem*, Gdańsk 2003, s. 147.

⁴¹ *Ibidem*, s. 146.

⁴² Z. Stępnakowski, współautor, *Rozwój i promocja e-usług. Strategia budowy społeczeństwa informacyjnego dla województwa zachodniopomorskiego na lata 2006-2015*, Szczecin 2005.

Pragnę zaznaczyć, że tak pojmowana administracja nie spełnia kryteriów pełnej wirtualizacji, lecz przybiera jedynie „zwirtualizowaną” postać. W celu uniknięcia zniekształceń natury terminologicznej należy wyodrębnić procesy informatyzacji organizacji administracji publicznej, wypełniającej swe obowiązki między innymi za pośrednictwem technologii *ICT*, od jej wirtualnej formuły, której byt jest uzależniony od cyberprzestrzeni, gdyż nie ma materialnych desygnatów i poza nią nie istnieje. Czym innym jest zatem wirtualna administracja (organ administracyjny lub administrujący), zaś czym innym – świadczenie usług i realizacja zadań publicznych przez administrację przy wykorzystaniu komunikacji elektronicznej (niematerialnej – wirtualnej). Pierwszy ze wskazanych terminów mógłby bowiem charakteryzować: odrębny byt publicznoprawny, istniejący i wykonujący swoje obowiązki jedynie w cyberprzestrzeni.

Z pojęciem wirtualnej administracji koresponduje zagadnienie wirtualnej biurokracji. Termin ten odnosi się co prawda również do problematyki e-administracji, lecz kładzie nacisk na szerokie zastosowanie instrumentów technicznych (informatycznych) w wewnętrznych procesach i strukturach administracyjnych (tzw. *back office*). Wirtualna biurokracja wiąże się zatem z całkowitym przebudowaniem klasycznej weberowskiej formy biurokracji, zakładając równoległy model przetwarzania informacji w urzędzie⁴³, realizowany m.in. w oparciu o: elektroniczną i nieformalną komunikację, dokumenty przechowywane i przetwarzane w postaci elektronicznej, pracę urzędników o szerokiej specjalizacji i uprawnieniach, czynności zawarte w aplikacjach komputerowych i systemach informacyjnych oraz ciągle monitorowanie informacji zwrotnej.

Kluczowymi aspektami wirtualnej biurokracji są: współpraca jednostek administracji publicznej na każdym szczeblu organizacyjnym oraz kompleksowe połączenie wszelkich zasobów informacyjnych podmiotów publicznych w celu zapewnienia skuteczności procesów równoległego przetwarzania informacji. Współczesna postać biurokracji wymusza także potrzebę przeobrażenia kadr, zdolnych wykonywać nowe, bardziej złożone zadania⁴⁴. Wirtualna biurokracja, będąca swoistą zapowiedzią modernizacji administracji wiąże się nieodłącznie z podniesieniem kwalifikacji urzędników. Bez odpowiedniej wiedzy, doświadczenia oraz umiejętności, organy administracji publicznej będą tylko fasadą nowoczesności.

Zagadnienie instrumentów koniecznych do urzeczywistnienia wirtualnej biurokracji obejmuje: zarówno niezbędną infrastrukturę teleinformatyczną, oprogramowanie, jak i odpowiedni stopień organizacyjnego zespolenia instytucji publicznych. Niemniej narzędzia owe obejmują jedynie podsystem komunikacji wewnętrznej, która nie wykracza poza strukturę organizacyjną administracji publicznej⁴⁵. Procesy składające się na całość wirtualnej biurokracji nie dotyczą zatem podsystemu zewnętrznego, skierowanego do obsługi podmiotów zainteresowanych (klientów administracji). Dopiero pełna integracja zaplecza administracji (*back office*) z wszelkimi procedurami obejmującymi

realizację praw podmiotowych klientów administracji (*front office*) buduje komplementarny system.

E-administracja jako współczesna koncepcja administrowania

Dotychczasowa koncepcja wykonywania przez administrację publiczną zadań oraz świadczenia usług uległa istotnemu przewartościowaniu. Wyraża się ono w swoistej inwersji sfery podmiotowej stosunków publicznoprawnych, w efekcie której administracja została „obarczona” obowiązkami współdziałania z podmiotem zainteresowanym (wnioskodawcą, stroną). Organy administracji publicznej realizują określone zadania na różnym szczeblu oraz w sposób przedmiotowo zróżnicowany. Z tego względu klient administracji, dzięki uprawnieniu do korzystania z usług publicznych dostępnych także za pośrednictwem komunikacji elektronicznej może swobodnie skorzystać z przysługujących jemu praw podmiotowych.

Źródłem tej sytuacji są przeobrażenia w łonie współczesnych społeczeństw, skutkujące powstaniem społeczeństwa informacyjnego, dla członków którego tradycyjne metody administrowania przestały być dostatecznie efektywne. Postęp technologiczny idący w parze z zmianami w społeczności jest naturalnym katalizatorem owych przeobrażeń. Z tego powodu „sposób obsługi interesanta przy pomocy technologii komputerowych w sposób *online* tak, aby złożenie wniosku, załatwienie sprawy i monitorowanie sprawy mogły być przeprowadzane zdalnie, bezpiecznie i terminowo oraz zgodnie z procedurami jawnymi społecznie”⁴⁶ stał się punktem odniesienia dla aparatu administracji publicznej.

Administracja publiczna, aby pozyskać społeczną akceptację musiała wdrożyć procesy mające na celu podwyższenie kultury informatycznej, czego konsekwencją jest rozbudowa infrastruktury, zwiększenie kwalifikacji pracowników, wreszcie - zmiana struktury organizacyjnej organów. Takie zmiany mogą zapewnić skuteczną realizację usług publicznych dostępnych elektronicznie dla interesantów (pojmowanych w kategorii klientów administracji).

Godnym uwagi jest również wpisanie się idei *e-government* w nurt koncepcji administracji responsywnej, częstokroć porównywanej do administracji⁴⁷: „współpracującej”, „partycypacyjnej”, „inkluzyjnej”, „demokratycznej” bądź „reprezentatywnej”. Obecna pozycja organów administracji publicznej w wyniku opisanych zjawisk oraz mechanizmów uległa bowiem daleko idącej zmianie. Z tego względu organy administracji publicznej zaczynają pełnić funkcję: „usługodawcy jak każdy inny podmiot, zaś decyzyja – usługi”⁴⁸. Taki stan rzeczy jest podkreślany niejednokrotnie w strategiach propagujących rozwój społeczeństwa informacyjnego, a wraz z nim – elektronicznej administracji oferującej „klientom” bogatą ofertę usług publicznych.

Warto jednak podkreślić, że efektem owego przeobrażenia w demokratycznym państwie prawa nie może być dominacja finansów publicznych w kształtowaniu zakresu zadań publicznych podmiotów administrujących⁴⁹. W przeciwnym razie może nastąpić odwrócenie roli samej administracji, która realizując oraz świad-

⁴³ J.E. Fountain, *Bulding the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Waszyngton 2001, s. 61, za: A. Pawłowska, *Informatyzacja ...*, s. 125.

⁴⁴ Szerzej na ten temat: T. Kuta, *Organizacyjne i funkcjonalne problemy wewnętrznych struktur administracji*, [w:] *Prawo, administracja, obywatel, księga pamiątkowa poświęcona profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok, 1997, s. 211–212.

⁴⁵ J. Jagoda, *Biurokracja wirtualna. Informatyzacja administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006, s. 222.

⁴⁶ P. Kamecki, *Analiza i opis procesów e-urzędu*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5, s. 76.

⁴⁷ Szerzej na ten temat: M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 60 i nast.

⁴⁸ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 40.

⁴⁹ Szerzej na ten temat: A. Błaś, *Przeobrażenia administracji publicznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Rzeszów 2004, s. 37-38.

cząc usługi publiczne będzie się kierować wyłącznie paritetem ceny (zysku), przedkładając go nad wartości uniwersalne, tak jak choćby dobro wspólne.

Elektroniczna administracja publiczna niejednokrotnie bywa w Polsce utożsamiana wyłącznie z urzędem elektronicznym. Nie bierze się przy tym pod uwagę niektórych aspektów informatyzacji administracji, akcentując wyłącznie jej wymiar technologiczny. Tymczasem na fundament e-administracji składa się nie tylko infrastruktura teleinformatyczna, będąca materialnym zapleczem nowoczesnej administracji, lecz (co bywa pomijane) wiedza (umiejętności) urzędników pracujących w instytucjach publicznych. Niemniej, elektroniczny urząd będący „wizytówką” nowoczesnego państwa, dostępnego dla obywatela (petenta) w bezpłatnie całą dobę, bywa utożsamiany z elektroniczną administracją publiczną, szczególnie przez podmioty korzystające z usług oferowanych w formie cyfrowej. Abstrahując od kwestii definicyjnych, e-urzędy można traktować jako nową postać organizacyjną współczesnej administracji.

Usługi publiczne świadczone przez elektroniczną administrację

Elektroniczna administracja publiczna realizuje się na etapie skierowanej do lub przychodzącej od administracji publicznej komunikacji za pomocą środków przekazu elektronicznego w wymiarach: udostępniania informacji, wykonywania praw i obowiązków, realizowania idei społeczeństwa partycypacyjnego.

Usługi publiczne, nazywane również często e-usługami wiążą się bezpośrednio z zagadnieniem elektronicznego urzędu. Z punktu widzenia klientów administracji do najważniejszych składników e-urzędu należą⁵⁰: pełna integracja świadczeń dostępnych dla odbiorców w sposób intuicyjny oraz zapewnienie do nich dostępu za pomocą różnych środków komunikacji elektronicznej. Z punktu widzenia organu świadczącego usługi, e-urząd to całokształt procesów składających się na relacje zewnętrzne z klientami administracji, przy właściwym wykorzystaniu teleinformatycznego zaplecza.

Zasadniczo można wyróżnić trzy sfery komunikacji elektronicznej nawiązywanej przez e-administrację: między organem a organem, organem a klientem administracji oraz w łonie samego organu. Tworzą one dwa typy stosunków administracyjnoprawnych (wewnętrzne oraz zewnętrzne), które mogą być zawiązywane za pośrednictwem sieci teleinformatycznych (usługa sieciowa, najczęściej stosowana metoda przez e-urzędy) lub za pomocą informatycznych nośników danych. Forma komunikacji każdorazowo przybiera postać elektroniczną, ściślej – cyfrową.

Dodatkowo można wskazać relacje zewnętrzne, jakie organ nawiązuje świadcząc usługi w ramach e-urzędu. Przybierają one postać⁵¹: informacyjną, interakcyjną (z ewentualnym wyróżnieniem interakcji dwukierunkowej) oraz transakcyjną. Wskazana kolejność nie jest przypadkowa i wiąże się ze stopniem zaawansowania świadczonej usługi. Informowanie przybiera bowiem charakter pasywny (zwłaszcza jeśli jest realizowane w trybie

bezwioskowego dostępu do informacji), natomiast interakcja związana jest z aktywnym komunikowaniem się z elektronicznym urzędem. Faza transakcyjna jest uwięzieniem koncepcji e-urzędu, gdyż najczęściej stanowi o możliwości załatwienia określonej sprawy za pośrednictwem komunikacji elektronicznej. Sprawa administracyjna nie musi się przy tym zakończyć wydaniem aktu administracyjnego, lecz zawsze skutkuje nawiązaniem stosunku prawnego za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Proces świadczenia konkretnej usługi przez e-urząd może obejmować kilka relacji, począwszy od informowania, przez nawiązanie interakcji, do fazy kończącej sprawę, czyli transakcji.

Najlepszym modelem elektronicznego urzędu jest koncepcja świadczenia kompleksowych usług przez organ administracji publicznej, do którego wpłynęło określone podanie. Koncept jednego okienka (*one-stop-government*, czy też *one-stop-shop*) likwiduje tradycyjny podział organizacyjny i funkcyjny organów administracji publicznej⁵². Ze strony klienta administracji takie rozwiązanie jest nie tylko redukcją podejmowanych czynności, lecz również redukcją stosunków administracyjno-prawnych. Pojedyncza interakcja w jednym e-urzędzie wywołuje cały szereg interakcji, zwięzłych transakcjami pomiędzy wnioskodawcą a zbiorem organów właściwych przedmiotowo i miejscowo do załatwienia żądań zawartych w podaniu. Nie jest wykluczone wydanie aktów administracyjnych przez więcej niż jeden organ. Postępowanie administracyjne toczy się wówczas z zastosowaniem zasad wyrażonych w k.p.a.

Współczesny poziom usług świadczonych w Polsce przez e-administrację skłania do refleksji o charakterze ogólnym. Wydaje się, że stanowi ona jedynie alternatywę tradycyjnej metody załatwiania spraw administracyjnych. Postępowanie administracyjne prowadzone za pomocą środków komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem informatycznych nośników danych jest bowiem nadal fakultatywne wobec klasycznego prowadzonego w tradycyjnej postaci. Obowiązki wymiany danych w postaci dokumentów elektronicznych nie wyłączają obowiązków gromadzenia (wytwarzania) dokumentacji tradycyjnej (papierowej). Wymiana informacji w elektroniczny sposób dokonywana jest z wykorzystaniem ESP, które nie zawierają wszystkich rodzajów formularzy (wzorców dokumentów) umożliwiających załatwienie danego typu sprawy. Niektóre organy administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, nadal nie dysponują ESP. Ponadto, dokonanie wymiany informacji z informatycznego nośnika danych do ESP w dalszym ciągu stanowi problem dla urzędników.

Elektroniczna administracja publiczna w Polsce jest zatem w początkowej fazie rozwoju. Obecnie stanowi ona teleinformatyczne uzupełnienie klasycznych instrumentów funkcjonowania organów administracyjnych. Z tego względu niezbędne są zmiany instytucji prawnych uwzględniające rzeczywiste potrzeby, zarówno obywateli, jak i administracji. Nie można bowiem lekceważyć potencjalnych korzyści dla państwa, związanych z pomyślnym wdrożeniem elektronicznej administracji publicznej w Polsce. Jest to o tyle ważne, że w Europie nasilają się tendencje do traktowania omawianego zagadnienia jako elementu nowego modelu sprawowania władzy, sprzężonego z takimi zjawiskami jak elektroniczna demokracja.

⁵⁰ Szerzej na ten temat: M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007, s. 158–159.

⁵¹ Por. G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] Grajewski K., Warylewski J., (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawnej w Polsce i XV-lecia systemu informacji prawnej LEX*, Gdańsk 2006, s. 98.

⁵² Por. 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. 81.