

INFORMATYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

Administracja – informatyzacja – jednostka

Obywatele stykają się z administracją świadczącą lub organizującą, działaniem organów administracji rządowej, samorządowej i innymi podmiotami realizującymi zadania administracji. Działalność ta i jej efekty, nawet jeśli nie wkraczają bezpośrednio w sferę praw i obowiązków jednostki, mają z reguły istotne znaczenie dla wolności obywatelskich i pozycji jednostki¹.

Rozległość obszaru objętego prawem administracyjnym powoduje, że wszyscy obywatele, bez względu na to, czy zdają sobie z tego sprawę czy też nie, muszą poddać się i podlegać jego wpływowi, kontakty obywateli z prawem administracyjnym są bowiem nieuniknione. Gdy obywatel nie może dotrzeć do treści tekstu lub też nie może dotrzeć do niego we właściwym czasie, powoduje to zachwianie wiary w prawo i spadek jego prestiżu².

Współczesnemu człowiekowi trudno jest dokonywać świadomego wyboru własnych, niekonfliktowych zachowań, bo żyje przygnieciony natłokiem zdarzeń, opinii, sugestii i poglądów, a jednocześnie jest związany przyjętymi w danym społeczeństwie normami postępowania, pośród których prawo odgrywa czołową rolę. Stąd ogromne znaczenie informowania obywateli o prawie stanowionym przez organy państwa, zwłaszcza przez organy administracji państwowej³ oraz o działaniach administracji.

Informacja jest bardzo ważnym czynnikiem kulturalnego, ekonomicznego, technologicznego rozwoju społeczeństwa. Funkcjonowanie człowieka, jego życie prywatne i zawodowe coraz bardziej uzależnione jest od informacji, którą powinien otrzymać przetworzoną stosownie do potrzeb (co jest możliwe dzięki informatyce) i, co ważne, w miejscu gdzie jej potrzebuje, niezależnie od lokalizacji źródła informacji (możliwości takie daje telekomunikacja). Prowadzi to do łamania barier społecznych i kulturowych oraz tworzenia globalnego społeczeństwa informacyjnego. Jest to społeczeństwo, w którym ekonomiczna aktywność przesuwa się z produkcji materialnych dóbr w kierunku produkcji i transferu niematerialnych

¹ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Bydgoszcz 1997, s. 11.

² Z. Duniewska, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź, 1998, s. 43.

³ W. Taras, *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, [w:] „Państwo i Prawo”, 1/1988.

produktów zawierających informacje⁴. Nie bez znaczenia dla zachodzących zmian jest fakt, iż Internet stał się źródłem upowszechniania wiedzy i kultury. Stanowi on narzędzie dla uzyskania dostępu do informacji – tak niezbędnej i ważnej w dzisiejszym świecie. Wreszcie jest to nowe medium o zasięgu globalnym, zdecentralizowane, nie podlegające kontroli jakiegokolwiek instytucji państwowej czy prywatnej, jak i nie dające się w całości kontrolować, ze względu na zasięg i uwarunkowania techniczne. Stwarza to nowe możliwości partycypacji w przekazywaniu informacji, i to zdecydowanie większe niż w przypadku jakiegokolwiek innego, już istniejącego środka masowego przekazu albowiem użytkownicy (odbiorcy Internetu) mogą wywierać wpływ na odbieraną (przekazywaną) treść. Internet ułatwia komunikację, wymianę informacji, które stają się dostępne niemal na całym świecie, natychmiast po wprowadzeniu do pamięci jednego z komputerów podłączonych do Internetu.

Masowe komunikowanie nabiera nowego wymiaru, gdyż obok środków tradycyjnych takich jak druk, radio, telewizja obejmuje także pay – TV, teletekst, bazy danych, a do nowych form komunikowania możemy zaliczyć strony WWW⁵.

Gwałtowny rozwój technik telekomunikacyjnych, umożliwiających przekazywanie dużych ilości informacji na ogromne odległości sprawił, iż informacja stała się istotnym czynnikiem kształtowania stosunków społecznych, kulturalnych, gospodarczych i politycznych w skali ogólnoswiatowej. Powszechność dostępu do informacji uznana została za jeden z warunków rozwoju cywilizacji⁶.

Informatyzacyjna (elektroniczna) administracja zmierza w kierunku administracji opartej na wiedzy, w tym sensie, że technologia stanie się bez wątpienia wszechobecna, a administracja będzie świadczyć inteligentne usługi. Administracja oparta na wiedzy, to inteligentny sektor publiczny, dostępny dla mobilnych użytkowników, wykorzystujący zarządzanie wiedzą oraz nowoczesne technologie. Oznacza to administrację dostępną zawsze i wszędzie, której użytkownik może dopasować usługę do swoich potrzeb, administrację potrafiącą się uczyć, jak użytkownik korzysta z usługi, i jak ona może się do niego dopasować⁷.

Istotą informatyzacji administracji nie jest jej „nowoczesność” lecz działanie, mające na celu stworzenie lepszej i skuteczniejszej administracji, a w rezultacie poprawę jakości zarządzania państwem⁸.

4 G.A.I. Schuijt, *Information Law: From Concentric Circles Theory to Pimple Theory*, [w:] „Intellectual Property and Information Law, Essays in Honour of Hermann Cohen Jehoram”, pod red. J. J. C. Kabel, G. J. H. M. Mom, The Hague – London – Boston 1998.

5 S. Stanisławska-Kloc, *Ochrona baz danych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Zakamycze 2002.

6 A. Mrózek, *Ustawowe prawo ochrony danych*, Toruń, 1981, s. 129.

7 Zob.: *Plan działania rzecz rozwoju elektronicznej administracji (E Government) na lata 2005–2006*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, wrzesień 2004, s. 5, [w:] www.informatyzacja.gov.pl

8 Zob.: *Raport – Monitoring realizacji działań Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – e-Polska na lata 2004–2006*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, lipiec 2004, s. 36. [w:] www.informatyzacja.gov.pl

Informatyzacja administracji jest zjawiskiem stosunkowo nowym w naszym kraju i wprowadza wiele zmian i to nie tylko w zakresie regulacji prawnej lecz ma również wpływ na zmianę mentalności pracowników administracji.

Nie ulega wątpliwości, iż muszą oni poszerzać swoją wiedzę i to nie tylko w zakresie rozwiązań informatycznych. Zarządzanie wiedzą winno stać się jedną z podstawowych koncepcji zarządzania administracją publiczną. O wartości urzędu nie decyduje nic więcej, jak informacja i wiedza⁹.

Reforma administracji

Przed omówieniem regulacji prawnych, które odgrywają istotną rolę w informatyzacji administracji publicznej chciałabym zwrócić uwagę na zagadnienie administracyjno-prawne, jakim jest zjawisko reformowania administracji, z którym mamy do czynienia w związku z informatyzacją administracji.

Problem reformy administracji publicznej można rozpatrywać tak w ujęciu strukturalnym, jak i funkcjonalnym.

Konieczność podwyższenia sprawności działania administracji, zmieniająca się rzeczywistość – rozwój technik informatycznych wymuszają przeprowadzenie zmian metod i form działania administracji¹⁰.

Zwracając uwagę na zjawisko reformowania administracji jako ściśle związane z jej informatyzacją chciałam tutaj wskazać uzasadnienie, dlaczego ustawodawca regulując zagadnienia, związane z informatyzacją administracji posłużył się aktem tak wysokiej rangi jakim jest ustawa. Należy stwierdzić, iż reformy administracji podejmowane są wówczas, gdy jest absolutnie pewne, że reforma jest niezbędna. Z uwagi na charakter zmian – informatyzacja administracji – jest to reforma techniczna administracji, polegająca na udoskonaleniu istniejących i na wprowadzeniu nowych technik i urządzeń do administrowania.

Jawi się zatem problem zachowania równowagi między koniecznością przeprowadzenia pewnych reform uzasadnionych potrzebą dostosowania się administracji do nowych warunków w tym konkretnym przypadku do procesu informatyzacji oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego a ujemnymi zjawiskami, towarzyszącymi wszelkim działaniom innowacyjnym – do takich zjawisk można w tym konkretnym przypadku zaliczyć wzrost kosztów administrowania na etapie wdrażania i dostosowywania systemów informatycznych do określonych wymogów.

⁹ M. Bugdół, *Doskonalenie jakości usług w administracji publicznej*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 9/2003, s. 22.

¹⁰ E. Knosala, A. Matan, L. Zacharko, *Zarys nauki administracji*, Katowice 1996.

Podstawy prawne

Odpowiednie ramy normatywne są elementem niezbędnym dla rozwoju administracji informatyzacyjnej, oraz jej zreformowania. Oczywiście nie będę szczegółowo omawiać wszystkich regulacji prawnych, związanych z informatyzacją, postaram się tylko zasygnalizować te, które moim zdaniem są w chwili obecnej najistotniejsze i zapisy, które w latach 2005–2006 muszą być przez administrację zrealizowane. Więcej miejsca w niniejszym opracowaniu poświęcę wybranym zagadnieniom zawartym w ustawie o informatyzacji podmiotów, realizujących zadania publiczne, które są aktem stosunkowo nowym.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Rozwinięcie konstytucyjnego zapisu art. 61 Konstytucji RP (dotyczącego prawa obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym w szczególności organów administracji publicznej) stanowi uchwalona 6 września 2001 r., po wielu miesiącach pracy, pierwsza w historii demokratycznego państwa polskiego ustawa o dostępie do informacji publicznej¹¹, która weszła w życie (większość jej przepisów) 1 stycznia 2002 roku.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest pierwszym aktem prawnym, dającym bezpośrednią podstawę dla idei administracji informatyzacyjnej, zgodnie z art. 8 ust. 1, ustawy tworzy urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

Dostęp do informacji o działalności instytucji publicznych stanowi konieczny element państwa demokratycznego, ma on umożliwiać obywatelom świadome i racjonalne podejmowanie decyzji, dotyczące ich udziału w sprawowaniu władzy w państwie i wykorzystywaniu uprawnień, zapewniających im możliwość wywierania wpływu na politykę państwa¹².

Biuletyn Informacji Publicznej ma być swoistym kompendium wiedzy o informacji publicznej. Dostęp do zasobów Biuletynu ma być możliwie szeroki i temu służy reguła wyrażona w paragrafie 3 rozporządzenia z dnia 17 maja 2002 r., w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹³. Gwarantuje ona przede wszystkim, łatwość odszukania samego Biuletynu Informacji Publicznej w sieci – korzystanie ze wszystkich wiadomości tam publikowanych jest możliwe zarówno dzięki odnalezieniu jego strony głównej, jak i jakiegokolwiek strony podmiotowej¹⁴.

¹¹ T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 39 i nast.

¹² P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 98.

¹³ Zob.: *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r., w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej* (Dz. U. Nr 67, poz. 619).

¹⁴ *Ibidem*, s. 184.

Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵

Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów, realizujących zadania publiczne stanowi kolejny krok w kierunku realizacji działań, zmierzających do rozwoju administracji informatyzacyjnej i społeczeństwa informacyjnego.

Organy administracji publicznej powinny zapewnić powszechny dostęp on-line do informacji publicznych oraz umożliwić obywatelom i zainteresowanym podmiotom załatwianie swoich spraw z zakresu administracji publicznej w sposób interaktywny, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych.

Przygotowanie niniejszej ustawy ściśle wiąże się z utworzeniem od 1 lipca 2002 r., nowego działu administracji rządowej „informatyzacja” i określeniem zakresu zadań ministra właściwego do spraw informatyzacji. Zgodnie z art. 12 a ustawy z dnia 4 września 1997 r., o działach administracji rządowej¹⁶ do zakresu działania ministra właściwego do spraw informatyzacji należą m.in. sprawy:

- infrastruktury informatycznej oraz systemów i sieci teleinformatycznych;
- technologii i technik informacyjnych oraz standardów informatycznych;
- informatyzacji administracji rządowej i samorządowej;
- wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki;
- edukacji informacyjnej oraz usług teleinformatycznych i multimedialnych;
- zastosowań informatyki w społeczeństwie informacyjnym;
- realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczących informatyzacji.

Ustawa, stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie na płaszczyźnie normatywnej wymienionych wyżej tendencji i dążeń, zakłada osiągnięcie minimalnego stanu zgodności technicznej komponentów sprzętowych i programów systemów teleinformatycznych, które umożliwią współpracę systemów teleinformatycznych używanych przez różne podmioty publiczne do realizacji właściwych im zadań publicznych. Dopiero po osiągnięciu takiego stanu stanie się możliwy sprawny przepływ informacji między podmiotami publicznymi w zakresie realizowanych przez nie zadań, co bezpośrednio przełoży się na zwiększenie szybkości i skuteczności działania tych podmiotów¹⁷.

Zasadnicze cele ustawy to osiągnięcie wzajemnej współpracy systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych oraz zapewnienie podstaw prawnych dla rozwoju e-government w Polsce. Dzięki skuteczniejszym wydatkom publicznym na informatykę oraz przeniesieniu usług publicznych na platformę elektroniczną na-

¹⁵ Zob.: Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o *Informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. z dnia 20 kwietnia 2005 r., Nr 64, poz. 565).

¹⁶ Zob.: Ustawa z dnia 4 września 1997 r., *O działach administracji rządowej* (j.t. Dz. U z 2003 r., Nr 159, poz. 1548 z późniejszymi zmianami).

¹⁷ Zob.: Uzasadnienie do projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne (http://ks.sejm.gov.pl/proc4/projekty/1934_p.htm).

stąpi zwiększenie skuteczności działania administracji oraz poprawa jakości świadczonych przez nią usług publicznych¹⁸.

Ustawa określa zasady (art.1):

1. Ustanawiania Planu Informatyzacji Państwa oraz projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu.
2. Ustalania minimalnych, gwarantujących otwartość, standardów informatycznych, wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej z podmiotami publicznymi.
3. Dostosowania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych, gwarantujących otwartość standardów informatycznych, wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych.
4. Dostosowania rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej z podmiotami publicznymi do minimalnych, gwarantujących otwartość standardów informatycznych, wymagań dla rejestrów publicznych wymiany informacji z podmiotami publicznymi.
5. Kontroli projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej z podmiotami publicznymi.
6. Wymiany informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami, nie będącymi podmiotami publicznymi.
7. Ustalania i publikacji specyfikacji rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu, umożliwiającym łączenie i wymianę informacji, w tym przesłanie dokumentów elektronicznych pomiędzy systemami teleinformatycznymi podmiotów publicznych a systemami podmiotów nie będącymi podmiotami publicznymi.

W celu ochrony interesu publicznego, w tym zachowania przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych.

Art. 2 określa zakres podmiotowy ustawy – przepisy ustawy stosuje się (z zastrzeżeniem ust. 2 i 3) do realizujących zadania publiczne określone przez ustawy: organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, funduszy celowych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowego Funduszu

¹⁸ Zob.: *Raport o stanie realizacji zadań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w III i IV kwartale 2003 roku* – Ministerstwo Nauki i Informatyzacji – Komitet Badań Naukowych, [w:] http://www.kbn.gov.pl/cele/raporty/raport3-4_03.html

Zdrowia, państwowych lub samorządowych osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych, które w ustawie określone są jako „podmioty publiczne”.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 przepisów ustawy nie stosuje się do przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych, jednostek badawczo-rozwojowych, państwowych szkół wyższych i państwowych wyższych szkół zawodowych, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych, służb specjalnych w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r., o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Narodowego Banku Polskiego, poza przypadkami, gdy w związku z realizacją zadań przez te podmioty istnieje obowiązek przekazywania informacji do i od podmiotów nie będących organami administracji rządowej – w takim przypadku stosuje się art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy (zapewnienie, aby system teleinformatyczny spełniał minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych i wymóg równego traktowania rozwiązań informatycznych). Przepisy art. 13 ust. 2 pkt 1 stosuje się również do podmiotu, któremu podmiot publiczny powierzył lub zlecił realizację zadania publicznego, jeżeli w związku z realizacją tego zadania istnieje obowiązek przekazywania informacji do lub od podmiotów nie będących organami administracji rządowej. Celem tego rozwiązania jest określenie możliwie szerokiego zakresu podmiotowego tak, aby zwiększyć efektywność oddziaływania instrumentów przewidzianych w ustawie do regulowania procesu informatyzacji, przy zachowaniu jednak ograniczenia zakresu podmiotowego szeroko pojętej sfery administracji publicznej, zgodnie z zakresem kompetencji ministra właściwego do spraw informatyzacji, wynikającego z ustawy 4 września 1997 r., o działach administracji rządowej¹⁹.

Plan Informatyzacji Państwa – charakter, znaczenie

Plan Informatyzacji Państwa jest instrumentem planowania i koordynowania informatyzacji działalności podmiotów publicznych w zakresie realizowanych przez te podmioty zadań publicznych.

Plan Informatyzacji Państwa zawiera:

1. Określenie priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych.
2. Zestawienie oraz charakterystykę ponadsektorowych i sektorowych projek-

¹⁹ Zob.: *Uzasadnienie do projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne*, [w:] http://ks.sejm.gov.pl/proc4/projekty/1934_p.htm

tów informatycznych, służących realizacji priorytetów, o których mowa w pkt 1.

3. Szacunkowe koszty realizacji tych projektów oraz wskazanie możliwych źródeł ich finansowania.
4. Program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego.
5. Określenie zadań publicznych, które będą realizowane z wykorzystaniem drogi elektronicznej oraz terminów rozpoczęcia ich realizacji.

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji, ustanawia, w drodze rozporządzenia, Plan Informatyzacji Państwa, mając na uwadze:

- informacje o stanie systemów teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych;
- informacje o podejmowanych przez podmioty publiczne działaniach, służących rozwojowi społeczeństwa informacyjnego;
- potrzeby w zakresie informatyzacji działalności podmiotów publicznych;
- możliwości finansowe państwa.

Plan ustanawia się na okres nie dłuższy niż 5 lat. W celu wykonania Planu ustanawia się ponadsektorowe i sektorowe projekty informatyczne.

Zgodnie z definicją, zawartą w ustawie, ponadsektorowy projekt informatyczny – to projekt informatyczny o publicznym zastosowaniu, którego zakres przedmiotowy dotyczy spraw należących do właściwości więcej niż jednego działu administracji rządowej, z kolei sektorowy projekt informatyczny – to projekt informatyczny o publicznym zastosowaniu, którego zakres dotyczy spraw należących do właściwości jednego działu administracji rządowej. Zarówno ponadsektorowy, jak i sektorowy projekt informatyczny, ustalany jest w drodze rozporządzenia (różnica w organie ustanawiającym ponadsektorowy – Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji; sektorowy – minister właściwy do spraw działu administracji rządowej, którego dotyczy projekt, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw informatyzacji), przy ustanawianiu w/w projektów w/w organy uwzględniają w szczególności potrzeby w zakresie informatyzacji działalności podmiotów publicznych, oraz możliwości finansowe państwa, a także określone w Planie priorytety rozwoju systemów teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych oraz określenie zadań publicznych realizowanych z wykorzystaniem drogi elektronicznej.

Minister właściwy do spraw informatyzacji może dofinansować przygotowanie lub realizację przez podmiot publiczny, na wniosek tego podmiotu lub projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu nie będących ponadsektorowymi lub sektorowymi projektami informatycznymi.

Reasumując, oprócz ponadsektorowych i sektorowych projektów mamy jeszcze trzeci rodzaj projektów informatycznych. Już dzisiaj można łatwo przewidzieć, że większość podmiotów publicznych (w tym jednostki samorządu terytorialnego), zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy przygotowuje projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu nie będące ponadsektorowymi albo sektorowymi projektami informatycznymi. Rozpocznie się mozolne przygotowywanie

wniosków, a na koniec okaże się, iż środki przeznaczone na dofinansowanie projektów są skromne i wybierze się kilkanaście, czy nawet kilkadziesiąt podmiotów publicznych, którym dofinansuje się w/w projekty, a pozostałe zostaną pozostawione same sobie i jeżeli nie znajdą na ten cel stosownych środków w swoich budżetach, to będą miały ogromne problemy z dostosowaniem się do wymogów określonych w omawianej ustawie. Środki finansowe na dofinansowanie w/w projektów będą przekazywane w formie dotacji celowej.

Minister właściwy do spraw informatyzacji w drodze rozporządzenia określi kryteria i tryb przeznaczania oraz rozliczania środków finansowych, m.in. na dofinansowanie projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu nie będących ponadsektorowymi albo sektorowymi projektami informatycznymi – mając na uwadze znaczenie dofinansowanych przedsięwzięć dla realizacji celów określonych w Planie, rozwoju współpracy międzynarodowej, w tym zakresie, a także prawidłowość wykorzystania przyznanych środków finansowych.

Plan – jego znaczenie w procesie informatyzacji administracji publicznej

Po analizie wyżej omówionego rozdziału 2 ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, na uwagę zasługuje kolejne, po zjawisku reformowania administracji, zjawisko administracyjno-prawne jakie jawi się na gruncie zagadnień, związanych z informatyzacją jakim jest rola i znaczenie planu i planowania w funkcjonowaniu współczesnej administracji.

Plan jest szczególnego rodzaju rozstrzygnięciem, nie ulega wątpliwości, że wzrost znaczenia planowania we współczesnej administracji jest wynikiem rozszerzenia jej zadań, a zatem również obowiązków wobec społeczeństwa jako całości oraz wobec jednostki²⁰. Uwzględniając jako kryterium, przedmiot planowania można wyróżnić planowanie zadań i planowanie środków. Przy systemowym podejściu do działań administracji publicznej należy udzielić odpowiedzi na pytanie, jakie zadania ma ona obowiązek realizować – realizacja tych zadań jest jednak ściśle związana ze środkami, jakie pozostają w jej dyspozycji, a przede wszystkim środkami finansowymi, personalnymi i rzeczowymi²¹.

Na przykładzie informatyzacji administracji można łatwo zaobserwować, jak ważną rolę odgrywa plan i planowanie w działaniach administracji, która staje się administracją planującą, i nie chodzi bynajmniej o sam Plan Informatyzacji Państwa, określony w ustawie. Poniżej zostały przedstawione informacje na temat innych planów i strategii, które odgrywają znaczącą rolę w procesie informatyzacji administracji, które uznać można za akty prawa wewnętrznego (interna administracji)²².

²⁰ E. Knosala, A. Matan, L. Zacharko, *Zarys nauki...*, *ibidem*, s. 48.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, s. 61.

Systemy teleinformatyczne, rejestry publiczne

Rozdział 3 ustawy dotyczy systemów teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych, rejestrów publicznych oraz wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi.

Podmiot publiczny do realizacji zadań publicznych stosuje systemy teleinformatyczne, spełniające minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych (minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych w rozumieniu ustawy to zespół wymagań organizacyjnych i technicznych, których spełnienie przez system teleinformatyczny używany do realizacji zadań publicznych umożliwia wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi, używanymi do realizacji zadań publicznych oraz zapewnia dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą tych systemów).

W przypadku, gdy stosowany w dniu wejścia w życie ustawy (21.07.2005 r.) do realizacji zadań publicznych, system teleinformatyczny albo rejestr publiczny nie spełnia minimalnych wymagań, o których mowa w ustawie, podmiot publiczny jest zobowiązany do dostosowania systemu teleinformatycznego albo rejestru publicznego do minimalnych wymagań w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Szkoda, że ustawodawca nie zaproponował rozgraniczenia wymagań dla systemów już istniejących a systemów nowo tworzonych, określających np. tryb doskonalenia istniejących systemów, co mogłoby znacznie przyczynić się do obniżenia kosztów informatyzacji.

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji w drodze rozporządzenia określi, m.in.: minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej. Podmiot publiczny, realizujący zadania publiczne przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej do przekazywania danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotem nie będącym organem administracji rządowej poza minimalnymi wymaganiami, o których była mowa powyżej zapewnia, aby system spełniał wymóg równego traktowania rozwiązań informatycznych.

Krajowa Ewidencja

Tworzy się Krajową Ewidencję Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych, ewidencję prowadzi minister właściwy do spraw informatyzacji. Podmioty publiczne są zobowiązane przekazać dane o rejestrach publicznych i systemach teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych, prowadzonych w dniu wejścia w życie ustawy (przyp. 21.07.2005 r.) w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. W ewidencji, za pomocą systemów teleinformatycznych, gromadzi się i udostępnia zbiorczy wykaz systemów teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych, wykaz rejestrów publicznych wraz z informacjami dotyczącymi tych rejestrów.

Ustawa nie zawiera żadnych uregulowań, dotyczących konsekwencji wprowadzenia Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicz-

nych dla obowiązku zgłaszania prowadzonych rejestrów. Ponadto w zapisach nie ma ustawy, bądź uzasadnienia dla racjonalności tworzenia Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych. Odnosi się wrażenie, iż Ewidencja służy jedynie do rejestracji w/w systemów i rejestrów, i nałożeniu kolejnego obowiązku sprawozdawczego na podmioty publiczne. Ustawa nie określa zasad wykorzystania czy celowości tworzenia Ewidencji, np. w realizacji Planu Informatyzacji Państwa.

Badanie zgodności oprogramowania interfejsowego

Rozdział 4 ustawy dotyczy badania zgodności oprogramowania interfejsowego z rozwiązaniami, określonymi przez podmioty publiczne oraz kontroli przestrzegania przepisów ustawy.

W celu zapewnienia spójnego działania systemów teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych przeprowadza się badanie poprawności wdrożenia rozwiązań o których mowa w art.13 ust.2 pkt 2 lit a (struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących) w oprogramowaniu interfejsowym przy wykorzystaniu testów akceptacyjnych udostępnionych przez podmiot publiczny zgodnie z art.13 ust. 2 pkt 2 lit b. Oprogramowanie interfejsowe, w rozumieniu ustawy, to oprogramowanie umożliwiające łączenie i wymianę danych w komunikacji pomiędzy systemami teleinformatycznymi. Testy akceptacyjne – to udokumentowane wartości danych wejściowych, wprowadzanych do systemu teleinformatycznego i powiązanych z nimi wartości oczekiwanych danych wyjściowych, opisujące zestawy poprawnych odpowiedzi systemu teleinformatycznego na podawane dane wejściowe, pozwalające na sprawdzenie poprawności wdrożenia oprogramowania interfejsowego. Badanie przeprowadza na własny koszt twórca oprogramowania interfejsowego lub inny podmiot, posiadający autorskie prawa majątkowe do oprogramowania interfejsowego, które ma być wykorzystane do realizacji zadania publicznego. Podmiot, przeprowadzający badanie informuje podmiot publiczny o rodzaju, wersji, dacie wytworzenia i charakterystyce techniczno-funkcjonalnej oprogramowania interfejsowego poddanego badaniu, składa podmiotowi publicznemu oświadczenie o wyniku badania. Podmiot publiczny może przeprowadzić weryfikację tego badania wykorzystując testy akceptacyjne. W razie niezgodności wyniku weryfikacji z wynikami wcześniejszego badania, rozstrzyga wynik weryfikacji. W tym przypadku koszty weryfikacji ponosi podmiot, będący twórcą oprogramowania interfejsowego lub podmiot, posiadający prawa majątkowe do oprogramowania interfejsowego. Do realizacji zadań publicznych może być używane tylko oprogramowanie interfejsowe, które uzyskało pozytywny wynik badania. W razie stwierdzenia używania do realizacji zadania publicznego oprogramowania interfejsowego, które nie zostało poddane badaniu, nie uzyskało pozytywnego wyniku badania o którym mowa powyżej, podmiot publiczny może odmówić przyjęcia danych przekazywanych, za pomocą tego oprogramowania – w takim przypadku odmowa przyjęcia danych jest równoznaczna z nieprzekazaniem tych danych.

Zmiany w przepisach obowiązujących

Przepisy rozdziału 5 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów, realizujących zadania publiczne przewidują wprowadzenie zmian w kilku ustawach wiążących się bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem ustawy, celami w zakresie informatyzacji działalności podmiotów publicznych oraz budową społeczeństwa informacyjnego i elektronicznej administracji.

Jedną z najbardziej istotnych spośród zmian obowiązujących w przepisach jest zmiana niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ma ona na celu umożliwienie, z jednej strony składania pism przez obywateli drogą elektroniczną, a z drugiej strony, przesyłania przez organy administracji tą samą drogą pism do obywateli.

Zmiana spowoduje, że obok możliwości załatwienia spraw pisemnie czy ustnie (poprzez zgłoszenie do protokołu) zaistnieje możliwość załatwienia tych spraw drogą elektroniczną, a nie tylko składania podań tą drogą. Nastąpi to jednak na wyraźne żądanie strony postępowania. Przepisy zmieniające Kodeks postępowania administracyjnego przewidują również upoważnienie dla ministra właściwego do spraw informatyzacji do określenia:

1. Struktury i sposobu sporządzania pism elektronicznych organów administracji publicznej.
2. Warunków organizacyjno-technicznych ich doręczania, w tym formy urzędowego poświadczenia odbioru tych dokumentów przez ich adresatów i zasad udostępniania kopii.

Uregulowano także kwestię doręczania pism elektronicznych zgodnie z art. 39¹ KPA doręczanie takie może nastąpić jedynie, gdy strona: wystąpiła do organu administracji publicznej o doręczenie albo wyraziła zgodę na doręczenie jej pism za pomocą tych środków. W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli w terminie 7 dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej otrzyma potwierdzenie doręczenia pisma.

Data wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest data wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Określono również, co powinno zawierać podanie, wniesione w formie dokumentu elektronicznego: powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym, zawierać dane w ustalonym formacie, zawarte we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli przepisy te nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru.

Zmiany w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego (określone w art. 36 omawianej ustawy) wejdą w życie w dniu 21 listopada 2005 r. Przedstawione powyżej informacje na temat ustawy o informatyzacji podmiotów, realizujących zadania publiczne mają charakter ogólny, z uwagi na obszerność zagadnienia szczegółowe omówienie całej ustawy będzie przedmiotem odrębnej publikacji.

Ustawa o podpisie elektronicznym

Ustawa z dnia 18 września 2001 r., o podpisie elektronicznym²³ określa warunki stosowania podpisu elektronicznego, skutki prawne jego stosowania, zasady świadczenia usług certyfikacyjnych oraz zasady nadzoru nad podmiotami świadczącymi te usługi (art. 1 ustawy). Podpisem elektronicznym zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy są dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny. Bezpiecznym podpisem elektronicznym (art. 3 pkt 2) – jest podpis elektroniczny, który:

1. Jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis.
2. Jest sporządzony za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń, służących do składania podpisu elektronicznego i danych, służących do składania podpisu elektronicznego.
3. Jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

Organy władzy publicznej zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie ustawy, umożliwią odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej, w przypadkach, gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru. Nastąpi to 15 sierpnia 2006 roku.

Ustawa o prawie telekomunikacyjnym

Kolejną ustawą, która ma ogromne znaczenie dla rozwoju administracji informatyzacyjnej jest ustawa z dnia 16 lipca 2004 roku – Prawo telekomunikacyjne²⁴. Celem ustawy zgodnie z art. 1 ust 2 jest stworzenie warunków dla:

1. Wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych.
2. Rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej.
3. Zapewnienia ładu w gospodarce poprzez numerację, częstotliwość oraz zasoby orbitalne.
4. Zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności ceny i jakości usług telekomunikacyjnych.
5. Zapewnienia neutralności technologicznej.

Cele ustawy zostaną zapewnione przede wszystkim poprzez:

- uregulowania, dotyczące usługi powszechnej uwzględniające rozwój technologiczny, rozwój rynku oraz zmiany w zapotrzebowaniu użytkowników;

²³ Zob.: Ustawa z dnia 18 września 2001 r., *O podpisie elektronicznym* (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 z późniejszymi zmianami).

²⁴ Zob.: Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r., *Prawo telekomunikacyjne* (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późniejszymi zmianami).

- ułatwienie implementacji nowych rozwiązań technologicznych, szczególnie w zakresie cyfrowych technologii telekomunikacyjnych;
- uregulowania, dotyczące współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej.

Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska na lata 2004–2006²⁵

Omawiając zagadnienia związane z informatyzacją administracji nie sposób nie zwrócić uwagi na nw. dokument. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji opracowało Strategię Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska na lata 2004–2006, która w dniu 13 stycznia 2004 r., została przyjęta przez Radę Ministrów.

Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska na lata 2004–2006 odwołuje się w swojej treści do celów i działań, zawartych w Planie działania e-Europe 2002 oraz e-Europe 2005. Oprócz nacisku na podstawowy priorytet e-Europe 2 – infrastrukturę informatyczną, szczególną uwagę zwrócono na główne pojęcie e-Europe 5 – usługa. Dzięki takiemu podejściu akcentuje się rolę użytkownika, jako najważniejszego elementu w procesie budowy społeczeństwa informacyjnego. Cel Strategii jest tożsamy z celem e-Europe – zapewnienie każdemu obywatelowi, każdej szkole, firmie, urzędowi dostępu do nowych technik teleinformatycznych oraz ich wykorzystania. Oznacza to, m.in. stosowanie Internetu w codziennych zajęciach, usługach i produktach, takich jak: edukacja, usługi administracji publicznej, zdrowie, kultura i rozrywka. Realizacja Strategii ma przyczynić się do tego, aby wszyscy obywatele, szczególnie ci o specjalnych potrzebach, mieli dostęp do nowoczesnych technik komunikacji, w celu polepszenia jakości życia.

Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska na lata 2004–2006 realizuje swój cel, stworzenie gospodarki opartej na wiedzy, poprzez działania priorytetowe w ramach trzech obszarów:

1. Obszar A – powszechny dostęp do Internetu.
2. Obszar B – treści i usługi dostępne w Internecie.
3. Obszar C – powszechna umiejętność posługiwania się teleinformatyką.

W ramach każdego z w/w obszarów zostały określone szczegółowe działania, podmiot odpowiedzialny oraz termin realizacji.

Istotnym aspektem Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – e-Polska na lata 2004–2006 jest stworzenie podstaw stałego monitoringu i postępów informatyzacji poszczególnych sektorów administracji²⁶.

Dokumentem uzupełniającym względem Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – e-Polska na lata 2004–2006 jest Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji na lata 2005–2006.

²⁵ *Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska na lata 2004–2006*, [w:] www.informatyzacja.gov.pl

²⁶ Raport – *Monitoring realizacji działania Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej...*, *ibidem*, s. 3–5.

Podsumowanie

Sygnalizując problematykę, dotyczącą informatyzacji administracji, informatyzacji Państwa celowo oprócz ustaw, dotyczących w/w zagadnień, przedstawiłam informacje, dotyczące różnego rodzaju planów istotnych dla informatyzacji. Chciałam zwrócić uwagę na znaczenie planu i planowania w funkcjonowaniu współczesnej administracji, na to iż plan ciągle pozostaje tą szczególną kategorią rozstrzygnięć podejmowanych w administracji.

Tworzenie administracji informatyzacyjnej jest procesem ciągłym, w związku, z czym niemożliwe jest oszacowanie kosztów oraz korzyści, jakie niesie za sobą przeniesienie na platformę elektroniczną usług, świadczonych przez administrację publiczną. Najprostszy i najbardziej miarodajny sposób mierzenia efektywności informatyzacyjnej administracji to weryfikacja, z jakich korzystają obywatele i przedsiębiorstwa. Sukces informatyzacyjnej administracji zależy od silnego centralnego przywództwa – zdefiniowania kompleksowej wizji, strategii, zasobów, modelowych rozwiązań w aspekcie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Nadrzędna wizja powinna wspierać lokalne i regionalne inicjatywy. Nie ma jednego, uniwersalnego sposobu na zbudowanie sprawnie działającego systemu administracji informatyzacyjnej. Każdy kraj powinien odnaleźć swoją ścieżkę rozwoju informatyzacji ze względu na własną kulturę, tożsamość narodową, system prawny i instytucjonalny.

Nie istnieją natomiast przeszkody, aby czerpać doświadczenia z rozwiązań, które okazały się sukcesem w innych krajach. Powodzenie procesu informatyzacji leży w wykorzystaniu zysków, płynących z synergii działań oraz unikaniu powielania już raz popełnionych błędów. Administracja powinna w drodze transformacji dokonać zmiany podejścia do świadczonych usług publicznych, umieszczając potrzeby obywatela i jego wymagania w centrum podejmowanych działań. Implementacja metody zarządzania relacjami z klientem (CRM) jest niezbędnym elementem administracji opartej na wiedzy, której celem jest personalizacja usług, konsolidacja informacji i racjonalizacja procesów *back-office*²⁷.

Sprawny rozwój informatyzacyjnej administracji wymaga:

1. Konsolidacji i zapewnienia kooperacji prac pomiędzy ministerstwami i innymi instytucjami administracji publicznej właściwymi dla rozwoju elektronicznej administracji w Polsce.
2. Stworzenie standardów, zaleceń dla systemów administracji publicznej.
3. Wzmocnienie zarządzania i koordynacji systemów informacyjnych.
4. Współpracy pomiędzy centralnymi, regionalnymi oraz lokalnymi instytucjami administracji publicznej w celu stworzenia synergii działania, ułatwienia przepływu informacji, unikania powielania błędów oraz nierównomiernego rozwoju elektronicznej administracji.
5. Efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych, w celu zapewnienia budowy i rozwoju elektronicznej administracji.

²⁷ Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji..., *ibidem*, s. 10, 55.



6. Integracji prac sektora publicznego, prywatnego oraz środowiska akademickiego w celu stworzenia narodowego programu badań i rozwoju społeczeństwa informacyjnego²⁸.

Na przykładzie informatyzacji administracji publicznej będziemy mogli obserwować jak administracja radzi sobie z realizacją przyjętych planów i w jaki sposób administracja planująca potrafi zmierzyć się z nowym wyzwaniem, jakim jest szeroko pojęta informatyzacja.

²⁸ *Ibidem*, s. 6.