

**Tomasz Filipowicz**

**Usługi administracji samorządowej dla obywateli przez Internet w kontekście nowelizacji ustawy o informatyzacji, Kodeksu postępowania administracyjnego, oraz ustawy o podpisie elektronicznym – demokracja na poziomie lokalnym**

### **Informatyzacja administracji publicznej – jak długo jeszcze?**

Od kilku już lat w szeroko rozumianej administracji publicznej funkcjonują takie pojęcia jak: informatyzacja, społeczeństwo informacyjne, środki komunikacji elektronicznej, podpis elektroniczny, dokumenty elektroniczne. Opisują one procesy, których podstawowym celem jest zwiększenie dostępności usług publicznych, w szczególności na rzecz obywateli i przedsiębiorców. Jeśli bowiem administracja publiczna ma pełnić funkcję służebną wobec każdego obywatela, oczywiste staje się, iż powinno zostać podjęte każde działanie, które może ułatwić i przyspieszyć kontakt z urzędem. Administracja publiczna pozostaje w stałej relacji z obywatelami i to przez pryzmat tych relacji polska administracja publiczna, pomimo kolejnych reform, głównie w zakresie instytucjonalnym, postrzegana jest jako organizacja niesprawna, nieprzewidywalna i nieefektywna.

Powstaje pytanie dlaczego odejście od tradycyjnego („papierowego”) sposobu realizacji usług publicznych na rzecz nowego, zelektronizowanego sposobu świadczenia tych usług niesie ze sobą tak wiele problemów? Można wskazywać wiele przyczyn takiego stanu rzeczy – politycznych, ekonomicznych, społecznych, organizacyjnych i prawnych. W niniejszym artykule zwrócono uwagę na czynnik prawny, bowiem sposób tworzenia prawa ma istotny wpływ na sytuację, w której znajduje się informatyzacja usług publicznych w Polsce.

### **Procedura administracyjna**

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego i spraw załatwianych w urzędach administracji szczebla samorządowego, kluczową kwestią jest ustanowienie spójnych (wzajemnie nie sprzecznych) przepisów dotyczących procedury administracyjnej. W chwili obecnej "elektroniczne" postępowanie administracyjne uregulowane jest kilkoma aktami prawnymi zarówno rangi ustawowej, jak i wykonawczej. Niestety, wiele z tych

przepisów jest niespójnych, podstawą ich wydania były różne ustawy (m.in.: ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>1</sup>, Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o podpisie elektronicznym), które dotyczą przecież nieco odmiennej problematyki. Oprócz tego urzędy w konkretnych sprawach zobligowane są do stosowania przepisów szczególnych, które zawierają częstokroć archaiczne przepisy stanowiące przeszkodę dla załatwienia danej sprawy drogą elektroniczną. W efekcie takiego podejścia prawodawcy informatyzacja zewnętrznej sfery działalności administracji, czyli obsługa obywateli przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych, staje się wyjątkowo utrudniona.

I tak, już samo wszczęcie procedury administracyjnej zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego<sup>2</sup> (dalej: K.p.a.) natrafia na wydawałoby się z natury banalny, jednakże w istocie fundamentalny problem. Przepis Art. 63 K.p.a. stanowi, że *podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu*. Wątpliwość wśród prawników budzi użyte w tym przepisie sformułowanie "pisemnie". Powstaje bowiem pytanie – co *de facto* kryje się za tym wyrażeniem? Czy to sformułowanie oznacza, że można wnieść do urzędu pismo wyłącznie "w formie elektronicznej z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego"? Jeśli tak, to jak traktować podanie wniesione pocztą elektroniczną, które nie spełnia wymogów dokumentu elektronicznego? Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest problem przesłanek, jakie stoją za wyśrubowanym wymogiem polegającym na konieczności wnoszenia podań w formie dokumentów elektronicznych, które „powinny być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu”.

Na te i inne pytania należy spodziewać się odpowiedzi już w najbliższych miesiącach, bowiem wydaje się, że ustawodawca postanowił rozwiązać kompleksowo wskazane problemy.

W Ministerstwie Gospodarki powstał projekt nowej ustawy o podpisach elektronicznych<sup>3</sup>, który nie stanowi nowelizacji ustawy o podpisie elektronicznym lecz ma

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.),

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

<sup>3</sup> <http://www.mg.gov.pl/Prawo/Projekty+aktow+prawnych/Regulacje+Gospodarcze/>

całkowicie tę ustawę zastąpić. Projekt resortu gospodarki wprowadza kilka nowych form podpisu, które mają wspomóc wykorzystywanie Internetu do kontaktów z urzędem, dzięki czemu będzie ono prostsze i tańsze. Obecnie dominujący tzw. kwalifikowany podpis elektroniczny, za którego wydanie trzeba płacić, powoduje, że podpis elektroniczny nie jest wykorzystywany. Stać na niego wyłącznie przedsiębiorców, których nie odstrasza koszt, jaki muszą cyklicznie ponosić. Jak wynika z uzasadnienia<sup>4</sup> projektu ustawy przewiduje się *rozszerzenie listy usług certyfikacyjnych, a zwłaszcza katalogu dostępnych rodzajów podpisu elektronicznego, co umożliwi lepsze dostosowanie narzędzi oraz ich ceny do potrzeb administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Podpisy elektroniczne będą mogły być składane zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne lub jednostki organizacyjne, przy zastosowaniu lub bez zastosowania bezpiecznego urządzenia oraz w oparciu o certyfikat zwykły lub certyfikat kwalifikowany. Wprowadzenie nowego narzędzia w postaci podpisu zaawansowanego usprawni obrót gospodarczy oraz pracę administracji publicznej.*

Projekt ustawy proponuje wprowadzenie czterech rodzajów podpisu elektronicznego: „zwykły”, „zaawansowany”, „urzędowy”, a także „kwalifikowany”. Z punktu widzenia działalności administracji publicznej kluczowy wydaje się podpis „urzędowy” – czyli szczególnej postaci podpis zaawansowany oparty o certyfikat urzędowy uznawany przez wszystkie organy władzy publicznej. Krótko mówiąc, dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem urzędowym weryfikowanym za pomocą urzędowego certyfikatu będą równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisem własnoręcznym na zasadach, które zostaną określone w K.p.a. oraz przepisach odrębnych. Przewiduje się, że jednym z zastosowań tego rodzaju podpisu elektronicznego będzie wydawanie elektronicznych dokumentów identyfikacyjnych (dowodów tożsamości, kart municypalnych i innych). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, podpis tego rodzaju wprowadzony został m.in. w Austrii, gdzie jego stosowanie regulowane jest przez § 25 Abs. 1 E-Government Gesetz (E-GovG). Rozwiązania austriackie wskazują, że podpis urzędowy może być weryfikowany zarówno przez certyfikaty zwykłe, jak i certyfikaty kwalifikowane.

Dotychczas jedynym prawnie uregulowanym rodzajem podpisu zaawansowanego w naszym kraju był bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy certyfikatu kwalifikowanego. Nowe definicje podpisującego, podpisu elektronicznego oraz podpisu zaawansowanego usuwają zawężenia istniejące w obecnie obowiązującej ustawie, względem definicji zawartych w art. 2 ust. 1 i 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13.12.1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych

---

<sup>4</sup> <http://www.mg.gov.pl/Prawo/Projekty+aktow+prawnych/Regulacje+Gospodarcze/>

(99/93/WE).

Projekt ustawy o podpisach elektronicznych ma niepoślednie znaczenie jeśli chodzi o inny projekt ustawy powstający w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji a dotyczący zmiany kilku kluczowych ustaw mających bezpośredni wpływ na informatyzację administracji publicznej w Polsce. Jest to projekt ustawy *o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów)<sup>5</sup>. Jak widać z samej nazwy ustawy, projektodawcy chodzi o kompleksowe uregulowanie głównych problemów blokujących informatyzację administracji publicznej. Wydaje się, że wreszcie przedstawiciele administracji rządowej postanowili ruszyć informatyzację z miejsca i uczynić ją nie tylko hasłem politycznym, ale rzeczywistą wartością odczuwaną zarówno przez obywateli, jak i urzędników państwowych.

W projekcie ustawy pojawia się bardzo ważny projekt informatyczny pod nazwą ePUAP (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej)<sup>6</sup>. Wynika stąd, że jest to kluczowe przedsięwzięcie na szczeblu administracji rządowej, które ma być wykorzystywane również przez urzędy administracji lokalnej (samorządowej).

### **Oferta administracji rządowej dla administracji lokalnej**

W zestawieniu ponadsektorowych projektów teleinformatycznych, o których mowa w załączniku do rozporządzenia z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, znamienne pierwsze miejsce zajmuje projekt elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), za realizację którego odpowiedzialny jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. We wspomnianym rozporządzeniu określono: **priorytety i cele informatyzacji państwa**, na podstawie których powinien przebiegać rozwój systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych; **zestawienie sektorowych oraz ponadsektorowych projektów informatycznych**, które będą służyć do realizacji określonych priorytetów i usług, szczegółowe opisy projektów (...); **program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego**, uwzględniający zakresy realizacyjne priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych, spójny z inicjatywą i2010 (...); **zadania publiczne**, które powinny być realizowane z wykorzystaniem drogi elektronicznej (usługi priorytetowe na rzecz obywateli i

---

<sup>5</sup> <http://www.bip.mswia.gov.pl/portal/bip/178/18018/>

<sup>6</sup> <http://epuap.gov.pl/wps/portal/epuap>

przedsiębiorstw).

Proces budowy i wdrożenia systemu teleinformatycznego ePUAP został podzielony na dwa etapy (projekty): ePUAP i ePUAP2. W pierwszym etapie ePUAP miał stanowić spójny i systematyczny program działań zmierzający do uzyskania pełnej funkcjonalności (wydajności) elektronicznej administracji w Polsce. Celem projektu na tym etapie była „budowa platformy umożliwiającej tworzenie procesów obsługi firm z wykorzystaniem zdefiniowanych wcześniej standardów dokumentów elektronicznych i procesów pracy administracji publicznej”<sup>7</sup>. Realizację prac w ramach tego projektu przewidziano na lata 2006-2008.

Etap drugi (ePUAP2) ma zostać zrealizowany w okresie 5 lat (2008-2013). ePUAP2 stanowi spójny i systematyczny program działań zmierzający do rozszerzenia funkcjonalności elektronicznej platformy usług administracji publicznej w Polsce. Celem projektu jest m.in. wykorzystanie doświadczeń zdobytych w trakcie realizacji pierwszego etapu do definiowania kolejnych procesów obsługi obywatela i przedsiębiorstw (zwiększenia ich konkurencyjności), tworzenia powiązań informatycznych do poszczególnych systemów administracji publicznej, rozszerzenia zestawu usług, zwiększenia liczby podmiotów korzystających z usług publicznych za pomocą różnych kanałów dostępu, wprowadzenia ukierunkowanej kampanii marketingowej. Z opisu projektu ePUAP2 wynika również m.in., że dzięki niemu zminimalizowane zostaną koszty uzyskania podstawowych możliwości komunikacji elektronicznej przez instytucje publiczne poprzez ograniczenie ilości spraw załatwianych w sposób tradycyjny.

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego kluczową kwestią jest to, kto poniesie koszty potencjalnego „przyłączenia” urzędów do systemu ePUAP. To, co wiadomo na pewno, to wynikające z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w *sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów technicznych podmiotom publicznym*<sup>8</sup> prawo do założenia elektronicznej skrzynki podawczej. Zgodnie z tym rozporządzeniem elektroniczna skrzynka podawcza to *dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania informacji w formie elektronicznej do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej*. Ten środek komunikacji w istocie ma służyć komunikacji w obie strony (obywatel – urząd/urząd – obywatel). Ponadto

---

<sup>7</sup> Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów technicznych podmiotom publicznym.

zgodnie z rozporządzenia MSWiA w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych<sup>9</sup>, minister „oferuje” innym podmiotom administracji publicznej (w tym jednostkom administracji terytorialnej) założenie takiej skrzynki podawczej za pośrednictwem systemu ePUAP. Zgodnie z § 5 pkt 7 tego rozporządzenia *Minister właściwy do spraw informatyzacji może utworzyć elektroniczną skrzynkę podawczą umożliwiającą obsługę systemu teleinformatycznego do doręczeń dla organów administracji rządowej. Inne organy administracji publicznej mogą upoważnić, w drodze porozumienia, ministra właściwego do spraw informatyzacji do obsługi doręczeń dotyczących tych organów.* Usługa ta jest bezpłatna i obecnie dostępna na ePUAP.

Szerokie spektrum usług oferowanych przez ePUAP uzależnione jest ściśle od woli współdziałania organów administracji. System ePUAP będzie w sposób naturalny wymuszał współdziałanie organów poprzez swego rodzaju centralizację usług. Budowa i eksploatacja scentralizowanego systemu świadczącego usługi administracji i dostęp do zasobów tak obywatelom, jak i innym podmiotom administracji ma niezaprzeczalną zaletę – pozwala na znaczącą oszczędność środków finansowych.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie MSWiA z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 227, poz. 1664).