

Co dalej z informatyzacją administracji

Zamieszanie po przesunięciu terminu

Adam Grytner

Przeniesienie obowiązku wdrożenia podpisu elektronicznego w administracji publicznej aż na maj 2008 r. wywołało spore zamieszanie. W efekcie zarówno samorządy, jak i cała administracja rządowa są mocno zdezorientowane.

Pojawiające się tu i ówdzie interpretacje prawne problemu mają z reguły jedynie charakter wycinkowy i najczęściej stawiają więcej kolejnych pytań, niż udzielają odpowiedzi. Efekt generalny jest taki, że większość samorządów (i nie tylko) całą „informatyzację urzędów” odłożyła „na później”...

Czy słusznie? Na ile przesunięcie terminu wdrożenia e-podpisu rzeczywiście stanowi podstawę prawną usprawiedliwiającą zaprzestanie działań – i w jakim zakresie?

Kluczowe kwestie

Zacznijmy od tego, że kluczowe regulacje dotyczące szeroko rozumianej infor-

matyzacji administracji są rozproszone w wielu aktach prawnych rangi ustawowej i niższego rzędu. Z reguły są one trudne do zrozumienia, nie tylko dla zwykłego odbiorcy, ale nawet dla prawników, bo nie wystarcza wiedza prawnicza, ale konieczna jest stosowna wiedza informatyczna – w przeciwnym razie wiele pojęć i konstrukcji prawnych jest mało zrozumiałych lub może być interpretowanych niewłaściwie.

Spróbujmy odpowiedzieć na pytanie, które z regulacji są na dzień dzisiejszy źródłem obowiązków dla administracji publicznej i jak się mają do przesunięcia terminu wdrożenia podpisu elektronicznego. W moim przekonaniu tymi kluczowymi przepisami są przede wszystkim:

- art. 16 ust. 1, 2 i 3¹ ustawy o informatyzacji, na którego podstawie wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów regulujące zasady **doręczania pism do urzędów**²;
- Przepisy kpa³:
 - dodany art. 39 prim dotyczący warunków doręczania przez organ administracji publicznej pism za pomocą środków komunikacji

¹ Art. 16. 1. Podmiot publiczny, prowadząc wymianę informacji, jest obowiązany zapewnić możliwość wymiany informacji również w formie elektronicznej **przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania**, przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej. (...)

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz. U z 2005 r., Nr 200, poz.1651).

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

- elektronicznej (dotąd stosowne akty wykonawcze nie zostały wydane, są jedynie ich projekty),
- art. 61 ust.3a o datowaniu wniosku o postępowanie,
 - art. 63 ust.3a stanowiący, że podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym oraz zawierać dane w ustalonym formacie;
 - przepisy art. 58 ust.1–4 ustawy o podpisie elektronicznym⁴, które m.in. określają terminy wdrożenia oraz sposób wnoszenia opłat za czynności administracyjne;
 - akty wykonawcze dotyczące warunków organizacyjno-technicznych doręczania pism:
 - **przez interesanta do podmiotu publicznego:** następujące przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym:
 - § 2 pkt 1 – definicja elektronicznej skrzynki podawczej,
 - § 2 pkt 4 – definicja urzędowego poświadczenia odbioru,
 - § 2 pkt 5 – definicja tzw. zakresu użytkowego dokumentu elektronicznego,
 - § 3 ust. 1 – obowiązek doręczania dokumentów elektronicznych w strukturach fizycznych wykorzystujących odpowiednie formaty danych (w dużym uproszczeniu: dokumenty elektroniczne doręczane do podmiotów publicznych muszą mieć struktury xml-owych – nie mogą to być żadne „doc”, „rtfy”, czy „pdfy”, ponieważ te formaty są dopuszczone jedynie do przeglądania i drukowania danych zawierających dokumenty tekstowe lub tekstowo-graficzne),
 - § 4 ust. 1 – obowiązek opracowywania „zakresów użytkowych dokumentów elektronicznych”, które następnie doręcza się temu podmiotowi w związku z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania (w uproszczeniu: obowiązek opracowania xml-owych wzorów formularzy wniosków stosowanych w danym urzędzie przy załatwianiu spraw spoczywa na tym urzędzie),
 - § 4 ust. 2 – obowiązek stosowania w odniesieniu do doręczanych dokumentów elektronicznych, przy określaniu ich struktury logicznej, formatu xsd,
 - § 6 ust. 1 – sposób doręczania dokumentu elektronicznego za pomocą skrzynki podawczej,
 - § 6 ust. 4 – wymagania techniczne i organizacyjne dla systemu wykorzystywanego do wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru (dotyczy m.in. HSM – sprzętowego modułu bezpieczeństwa),
 - **przez podmiot publiczny do interesanta:** zagadnienia te uregulowane są w **projekcie** roz-

⁴ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r., Nr 130, poz.1450 – ostatnia zmiana: Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz ustawy o podpisie elektronicznym – Dz. U. z 2006 r., Nr 145, poz.1050).

porządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie struktury i sposobu sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych oraz warunków organizacyjno-technicznych ich doręczania (akt wykonawczy do art. 39a § 2 kpa).

Warto jeszcze wspomnieć o ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych⁵. Nie sposób przejść do porządku dziennego nad faktem, że nie zdecydowano się nawet na podjęcie próby publikowania w formie XML Dzienników Ustaw i Monitorów Polskich – np. od 1 stycznia 2007 r. W ten sposób otwarto zostałyby zupełnie nowy rozdział w upowszechnianiu obowiązujących aktów normatywnych. Wygląda na to, że po raz kolejny postąpiono wg zasady „wszystko albo nic”. Jest to dla mnie działanie zupełnie niezrozumiałe, tym bardziej że projekt stosownego rozporządzenia w sprawie wydawania dzienników urzędowych w formie elektronicznej był już przygotowany...

Informatyzacja: mity i rzeczywistość

„Informatyzacja administracji”, czy też „e-urząd”, to typowe słowa-wytrychy. Gdy mówimy o informatyzacji, to najczęściej mamy przed oczami komputery, sieci i kable oraz inne urządzenia, których zasad działania najczęściej nie rozumiemy. W efekcie informatyzację „robią informatycy”... i niestety najczęściej tylko informatycy, czego efekty są aż nadto widoczne.

Casus podpisu elektronicznego jest chyba najlepszym dowodem na to, że informatyzację należy robić **dla ludzi**, bo tylko

wtedy ma ona jakikolwiek sens i może przynieść realne korzyści.

W jaki sposób można było upowszechnić podpis elektroniczny we wszystkich urządzeniach publicznych, w sytuacji gdy poszczególne centra certyfikacyjne nie są ze sobą „kompatybilne”? Dodajmy do tego bardzo słabo rozwiniętą sieć sprzedaży podpisów oraz bardzo uciążliwe (czasochłonne) procedury zakupu (jedno z centrum stanowi na tle pozostałych pozytywny wyjątek). Ceny certyfikatów na pewno nie są na kieszeń przeciętnego „Kowalskiego”, oprogramowanie służące do posługiwania się podpisem elektronicznym jest – moim zdaniem – za skomplikowane. Można też odnieść nieodparte wrażenie, że również regulacje prawne tworzone są z myślą o firmach informatycznych, a nie tych, którzy mają z podpisu korzystać...

Strategia „zaklinalania deszczu” nie sprawdziła się. Okazało się bowiem, że samo wydanie stosownych aktów prawnych jeszcze nie załatwia sprawy. Przepisem można nałożyć każdy obowiązek, nawet wdrożenia podpisu elektronicznego, ale żeby to się stało w rzeczywistości, konieczne jest wykonanie konkretnych, bardzo rzetelnych działań.

W przypadku podpisu elektronicznego tak się niestety nie stało i dlatego należało przesunąć termin jego wdrożenia. Gdy to uczyniono, nagle wszyscy zauważyli, że samorządy zaczęły wycofywać się z podejmowania nawet już wcześniej uzgodnionych działań, związanych z wdrażaniem systemów obiegu dokumentów czy skrzynek podawczych. W powszechnej świadomości zaczęło bowiem funkcjonować jakieś dziwne przekonanie, że skoro przesunięto termin wdrożenia podpisu elektronicznego, to tym samym cała infor-

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000 r., Nr 62, poz.718).

matyzacja została też odsunięta w czasie Wszystko odłożono na „po wyborach”...

Jedną z podstawowych przyczyn takiego stanu rzeczy jest w moim przekonaniu to, że całą informatyzację i świadomość jej znaczenia i celów przez długi czas redukowano głównie do podpisu elektronicznego.


Jeżeli wmawiano urzędom, że muszą zakupić i wdrożyć obieg dokumentów, ponieważ wymagają tego przepisy ustawy o podpisie elektronicznym, to nie ma co się dziwić, że jak przesunięto termin wdrożenia podpisu, tym samym odsunięto w czasie wdrożenie obiegów dokumentów. Tymczasem systemy obiegu dokumentów to przede wszystkim narzędzia służące do usprawnienia pracy urzędu oraz zarządzania sprawami i dokumentami w urzędzie – i to są jego zasadnicze funkcje, ale o tym trzeba mówić, to trzeba pokazywać, tłumaczyć.

Jeżeli wmawiano urzędom, że muszą mieć skrzynki podawcze, bo przepis wymaga, aby urząd potrafił przyjąć od obywatela pismo opatrzone podpisem elektronicznym, to nie dziwny się, że gdy przesunięto wdrożenie podpisów, to skrzynki też nikt kupować nie zamierza, bo problem skrzynek podawczych sprowadzono do kwestii podpisu elektronicznego.

Reasumując: jeżeli całą informatyzację i to, czemu powinna ona służyć, będziemy redukowali do podpisu elektronicznego, to żadnej informatyzacji nie będzie, a tworzenie „e-administracji” oraz „społeczeństwa opartego na wiedzy” pozostanie jedynie na papierze, będzie pustym frazesem.

W następnej części artykułu zastanowimy się, jakie obowiązki prawne rzeczywiście spoczywają na podmiotach publicznych. Jest to o tyle ważne, że kto jak kto, ale podmioty publiczne obowiązane są prawa przestrzegać. Wszak właśnie to jest podsta-

wą praworządności w demokratycznym państwie...

Przeanalizujemy też, w jaki sposób i na czym powinna polegać ta nasza informatyzacja urzędu czy też gminy, aby rzeczywiście przynosiła wymierne korzyści i nie była postrzegana jako wyrzucanie pieniędzy w błoto. 



Ryszard Adam Grytner – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 1979–2002 pracował w administracji publicznej, m.in. na stanowiskach Sekretarza Miasta Siedlce oraz Dyrektora Generalnego Urzędu

Wojewódzkiego w Siedlcach. Zajmuje się tworzeniem systemów informatycznych związanych z dostępem do informacji publicznej, zarządzaniem strategicznym w administracji publicznej oraz obiegiem dokumentów i monitorowaniem pracy urzędów, jest autorem licznych rozwiązań w tych dziedzinach. Od 2002 r. prowadzi własną firmę Administration And Business Consulting.