

Krytyczny komentarz do ustawy o informatyzacji

Dariusz Adamski, Mirosław Kutylowski

Budowa publicznych systemów teleinformatycznych jest procesem bardzo złożonym, warunkowanym wieloma czynnikami technologicznymi, prawnymi i organizacyjnymi. Niedocenianie trudności staje się często źródłem opóźnień i nieprawidłowości wdrażanych rozwiązań. Brak koordynacji decyzyjnej powoduje z kolei niekompatybilność (niezdolność do współdziałania) poszczególnych systemów. Wszystko to przekłada się na powstanie autonomicznych, niejednokrotnie niewłaściwie wykorzystywanych systemów, między którymi dane są przenoszone ręcznie przy olbrzymim nakładzie pracy i środków¹.

Bołączkom tym zaradzić miała uchwalona 17 lutego 2005 r. ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne². W uzasadnieniu projektu ustawy na uwagę zasługują dwa jej cele: „osiągnięcie minimalnego stanu zgodności technicznej komponentów sprzętowych i programowych systemów teleinforma-

tycznych”³ oraz „zapewnienie korzystnego środowiska prawnego w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego, w szczególności przez stworzenie ram normatywnych do funkcjonowania elektronicznej administracji”⁴.

Ustawa obarczona jest jednak dużymi wadami – zarówno jeśli chodzi o technikę ustawodawczą, jak i podejście regulacyjne.

Za dyskusyjną uznać należy większość nowych rozwiązań instytucjonalnych i merytorycznych oraz część dokonanych ustawą nowelizacji. Z kolei kilku kwestii podstawowych w ogóle w niej nie uregulowano.

Kolejno omówiony będzie każdy ze wskazanych elementów. Pominięta zostanie natomiast analiza szeregu niekonsekwencji i niejasności terminologicznych, będąca tematem przygotowywanego oddzielnego opracowania⁵.

I. Nowe instytucje

Wątpliwości budzi szereg ustanowionych ustawą instytucji służących realizacji jej podstawowego celu, czyli informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne.

1. Plan Informatyzacji

Najważniejszą z owych instytucji jest Plan Informatyzacji Państwa. Uprawnienie „głównego planisty” przyznano ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. On przygotowuje plan przyjmowany z kolei przez Radę Ministrów (art. 6.1, zd. 1).

¹ Do współdziałania nie są zdolne np. systemy ewidencji ludności PESEL i identyfikacji podatników.

² Dz. U. Nr 64, poz. 565.

³ Druk 1934, przekazany parlamentowi przez rząd 26 sierpnia 2003 r.

⁴ Ibidem.

⁵ Por. D. Adamski, M. Kutylowski, *Terminologia ustawy o informatyzacji – niespójności ciąg dalszy*, Monitor Prawniczy, Dodatek (w przygotowaniu).

W założeniu plan stanowić ma remedium na aktualny brak koordynacji działań informatyzacyjnych. Według art. 5.1 ustawy ma on być „instrumentem planowania i koordynowania informatyzacji działalności podmiotów publicznych w zakresie realizowanych przez te podmioty zadań publicznych”. Zakłada się, że plan ustanawiać będzie strategię informatyzacji państwa – określać priorytety i strategię rozwoju systemów teleinformatycznych.

W styczniu 2006 trudno jest jeszcze przesądzić, jaki kształt ostatecznie przybierze⁶. Obawiać się można wszakże dwóch skrajnych scenariuszy, spośród których każdy obarczony jest szeregiem wad.

Po pierwsze, plan może mieć charakter zbyt ogólny⁷. Wówczas dołączy do szeregu dokumentów rządowych⁸, przyjmowanych w odpowiedzi na analogiczne działania instytucji Wspólnoty Europejskiej⁹. Prak-

tyczne znaczenie jednych i drugich¹⁰ pozostaje znikome. W takim przypadku postanowienia ustawy dotyczące planu byłyby zbędne, nie zmieniałyby bowiem w żaden sposób rzeczywistości występującej przed jej uchwaleniem.

Istnieją jednak przesłanki, by przypuszczać, że jego postanowienia będą szczegółowe. Ma on bowiem określać priorytety rozwoju systemów teleinformatycznych (art. 5.3.1) i wskazywać zadania publiczne realizowane przy ich wykorzystaniu (art. 5.3.4). Postanowienia te przynajmniej daleko idące uprawnienia.

Racjonalność szczegółowości planu wydaje się być do obrony w przypadku, gdy dotyczy on organów administracji rządowej, innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej lub zadań bezpośrednio finansowanych z budżetu centralnego. Argumentować można,

⁶ Projekt planu ma być przedstawiony Radzie Ministrów do 31 marca 2006 r. (por. art. 53 ustawy, zmieniony przez art. 1.2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jeszcze niepubl.). Założenia kierunkowe planu przygotowane zostały przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji we wrześniu 2005 r., dostępne na stronie <http://www.mnii.gov.pl>. Zawarte zostały na 12 stronach, z których trudno jest wyciągnąć jednoznaczne wnioski co do szczegółowości przyszłego planu. Por. przyp. nast.

⁷ Założenia kierunkowe planu (por. przyp. poprz.) ocenione zostały przez jednego z członków Rady Informatyzacji jako „tak ogólne, że równie dobrze mogłyby służyć Słowacji, Maroku czy Paragwajowi” – K. Głomb, *Wiedza czy wieprzowina*, „Computerworld” z 18 października 2005 r., str. 34.

⁸ Dla przykładu przyjęty we wrześniu 2004 *Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005–2006* dokonuje jedynie przeglądu istniejących praktyk samorządów terytorialnych. Na bardzo dużym poziomie ogólności pozostaje też *Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska*, opublikowana przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji w maju 2003 r., nie wspominając już o futurystycznym w gruncie rzeczy dokumencie tego samego Ministerstwa z 24 czerwca 2005 r. pt. *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski w latach 2007–2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*.

⁹ Ostatnim z ich serii jest Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia” {SEC(2005) 717}, COM(2005)229, przyjęty przez Komisję Europejską 1 czerwca 2005 r., dostępny pod adresem <http://europa.eu.int/>.

¹⁰ Na szczeblu Unii Europejskiej dokumenty w tym zakresie (eEuropa 2002 – ang. *eEurope 2002. An Information Society for All. Action Plan*, przyjęty przez Komisję 14 czerwca 2000 r., i eEuropa 2005 – ang. *eEurope 2005: An information society for all*, przyjęty przez Komisję 28 maja 2002 r.) służyć miały realizacji Strategii Lizbońskiej, przyjętej podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie, 23–24 marca 2000 r. – por. Konkluzje Prezydencji z tej Rady, pkt 8–11, dostępne na <http://ue.eu.int>. W trakcie posiedzenia 22–23 marca 2005 r. Rada Europejska przyznała się wszakże do fiaska jej podstawowych założeń, otwierając drogę do przyjęcia dokumentu i2010, polewanego w przyp. poprz. – Konkluzje Prezydencji, pkt 4–41.

iz w ich przypadku takie postępowanie przy projektowaniu systemów informatycznych (zwane *top-down*) przeciwdziałać będzie wyraźnej obecnie bolączce resortowości – braku współpracy pomiędzy finansowanymi z budżetu centralnego działaniami informatyzacyjnymi poszczególnych działów administracji. W podejściu tym brak jest jednak konsekwencji ze względu na wyłączenie z zakresu obowiązywania ustawy znacznej liczby instytucji finansowanych z budżetu państwa¹¹.

Zarówno teleologicznie, jak i systemowo wątpliwe jest natomiast pełne objęcie szczegółowym planem organów samorządu terytorialnego¹². Samorząd zostałby bowiem wówczas sprowadzony do roli wykonawcy strategii ustalanej przez rząd, co pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami jego niezależności¹³.

2. Rada Informatyzacji

Ustawa powołuje do życia podmiot, który służyć ma zapewnieniu odpowiedniej jakości merytorycznej rządowych inicjatyw z zakresu informatyzacji. Chodzi o instytucję Rady Informatyzacji – organ opiniodaw-

czo-doradczy ministra właściwego ds. informatyzacji¹⁴.

Rada nie ma charakteru gremium niezależnych ekspertów, raczej skupia reprezentantów podmiotów zainteresowanych władz publicznych, w pierwszej kolejności organów administracyjnych¹⁵. Rada ma charakter zinstytucjonalizowanej platformy dyskusji pomiędzy tymi, którzy z informatyzacją podmiotów publicznych mają najwięcej do czynienia.

Przyjęte założenia instytucjonalne powodują jednak, że członkowie Rady mogą dbać raczej o interes reprezentowanego podmiotu niż o kompleksowe i długofalowe interesy informatyzacji władz publicznych. Minister musi przyjąć w takiej sytuacji rolę arbitra pomiędzy ścierającymi się interesami reprezentantów Rady. Rozmianą ulega też odpowiedzialność ministra za podejmowane decyzje – opinia Rady stanowić może swoiste alibi w przypadku decyzji nietrafionych.

Wypracowaniu optymalnych decyzji służyć mogłyby mechanizmy konsultacyjne dużo szersze niż dyskusja pomiędzy dwudziestoma członkami Rady. Stworze-

¹¹ Do 8 wyjątków zaproponowanych przez rząd w pierwotnej propozycji ustawy (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), na etapie prac sejmowych dodano 12 innych instytucji (Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu, Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, Najwyższą Izbę Kontroli, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Krajowe Biuro Wyborcze, Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Narodowy Bank Polski) – por. art. 2.3 ustawy.

¹² Rozwiązanie takie może być akceptowalne w przypadku, gdy dany organ administracji samorządowej ubiega się o dofinansowanie przez Ministra Nauki i Informatyzacji opracowywanego przez siebie przedsięwzięcia informatycznego (zgodnie z art. 12 ustawy), ewentualnie gdy chodzi o zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

¹³ Zgodnie z art. 16.2 Konstytucji „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

¹⁴ Por. art. 17.1 i 17.6 ustawy.

¹⁵ Taki charakter Rady potwierdzony został uregulowaniem wskazującym, że kadencja każdego z jej członków wygasa w przypadku rozwiązania stosunku pracy albo ustania członkostwa w instytucjach lub organizacjach w niej reprezentowanych (art. 17.9.3 i 4).

nie takich ram, jak na ironię, możliwe jest dzięki nowoczesnym technologiom teleinformatycznym. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, gdy jeszcze dział informatyzacji leżał w jego gestii, publikowało na swoich stronach internetowych projekty aktów dotyczących tej dziedziny. W takiej sytuacji niewielkim nakładem kosztów stworzyć można ramy postępowania konsultacyjnego opartego na umożliwieniu wszystkim zainteresowanym przedstawienia swoich opinii co do planowanych działań w dziedzinie informatyzacji¹⁶. Taki model tworzenia polityki praktykowany jest powszechnie w Unii Europejskiej¹⁷. Zastosowanie go przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, zapewniając pełniejszą możliwość wypowiedzenia się zainteresowanych w sprawach informatyzacji, pozwalałoby lepiej wykorzystać¹⁸ nakłady ponoszone na wynagrodzenie członków Rady za udział w jej posiedzeniach¹⁹.

Ustawa w takim przypadku po pierwsze musiałaby określić odpowiednie ramy czasowe postępowania konsultacyjnego²⁰. Po drugie – wskazywać powinna mechanizmy gwarantujące poważne i rzeczowe

potraktowanie tak uzyskanych opinii. Zapewnić je mógłby obowiązek dokonania (i opublikowania) omówienia głównych trendów i sugestii wynikających z konsultacji przed przyjęciem przez Ministerstwo ostatecznego stanowiska. Celowi temu służyć mogłoby również domniemanie zgody zgłaszających opinie na opublikowanie ich treści w Internecie. Ten ostatni aspekt dawałby także podstawy do szerszej, publicznej dyskusji na temat informatyzacji i sprzyjałoby poczuciu odpowiedzialności za przedstawiane opinie.

3. Kompetencje w sferze normalizacji technicznej

Rada wspierać ma ministra w kwestiach standaryzacji technologii informatycznych używanych przez organy administracji publicznej, faktycznie przejmując w tej dziedzinie kompetencje zarówno jego, jak i Polskiego Komitetu Normalizacyjnego²¹.

Trudno w chwili obecnej jednoznacznie ustalić, jak takie rozwiązanie wpłynie na proces informatyzacji, jest ono wszakże charakterystyczne dla szerszego zjawiska podważenia przez ustawę istniejącej

¹⁶ Jeszcze większą przejrzystość i efektywność procedury zapewniłoby dodatkowe uruchomienie przez ministra systemu elektronicznie rozsyłającego informacje o pojawieniu się nowych dokumentów w dziedzinie informatyzacji do wszystkich zainteresowanych, którzy wcześniej udostępniłby w tym celu swój adres poczty elektronicznej.

¹⁷ Por. zwłaszcza konsultacje prowadzone w ramach inicjatywy *Your Voice in Europe* – http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

¹⁸ Posłużyć one mogłyby np. do pokrycia kosztów oceny przez ekspertów, wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć teleinformatycznych (por. art. 12 ustawy). W chwili obecnej zadanie to wykonywać ma zespół pracowników urzędu obsługującego ministra, co może zagrażać właściwemu poziomowi merytorycznemu oceny.

¹⁹ Każde z posiedzeń to dla podatników wydatek ponad 7 tys. zł, czyli ok. 70 tys. zł rocznie – por. rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków Rady Informatyzacji (Dz. U. z 2005 r., Nr 128, poz. 1072).

²⁰ W dzisiejszym stanie prawnym okres konsultacji wynosi 30 dni od dnia udostępnienia projektów, propozycji i wniosków – por. art. 17.3 ustawy. Ze względu na stopień skomplikowania materii podlegającej ocenie i często występującą konieczność przeprowadzenia bardzo specjalistycznych analiz okres ten jest niewystarczający do przedstawienia wartościowej merytorycznej oceny. Potwierdza to tezę o fasadowości funkcji Rady.

²¹ Działającego na podstawie ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji, (Dz. U. z 2002 r., Nr 169, poz. 1386 z późn. zm.) W skład Rady wchodzić ma jednak dwóch pracowników PKN zaproponowanych przez Prezesa PKN – por. art. 17.6.3 i 17.7.3 ustawy.

struktury instytucjonalnej w dziedzinie normalizacji. W sytuacji takiej powstaje zagrożenie rozproszenia standardów – istnienia odmiennych regulacji dotyczących systemów realizujących zadania publiczne oraz systemów powstających na podstawie norm będących domeną PKN.

Głównym przejawem tego typu tendencji jest ustawowe zastrzeżenie uprawnienia do zgłaszania opinii wobec projektów minimalnych wymogów dla systemów teleinformatycznych, rejestrów publicznych i wymiany informacji wyłącznie na rzecz Rady²². Tym samym wyłączono stosowanie w omawianej dziedzinie, opartego na ustawie o normalizacji, rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych²³. Dotyczy ono zasad współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie standaryzacji. Rozporządzenie owo przewiduje między innymi, że szeroko pojęte projekty aktów prawnych zawierających przepisy techniczne²⁴ podlegać mają notyfikacji Komisji Europejskiej „w terminie umożliwiającym uwzględnienie uwag i wprowadzenie zmian”²⁵.

Pójście za literalnym brzmieniem ustawy i wykładnią systemową, nakazującą dać pierwszeństwo ustawie nad przepisami rozporządzenia Rady Ministrów, prowadziłoby do naruszenia aktu prawa wspólnotowego, którego transpozycję stanowi rozporządzenie²⁶. Byłoby więc skutkiem dalece niepożądanym.

4. Testy akceptacyjne

Dość powszechnie jest wyrażana opinia, iż umowy dotyczące projektów informatycznych nie bronią zamawiających przed negatywnymi dla nich konsekwencjami nieprawidłowego działania systemów teleinformatycznych. Remedium na ów problem mogłaby być większa przejrzystość takich umów²⁷, zwłaszcza publikacja ich zapisów w Internecie²⁸ wraz ze specyfikacją zakładanej funkcjonalności. Plusem tego rodzaju rozwiązania byłoby też danie szeroko pojmowanej opinii publicznej możliwości zaznajomienia się ze sposobem wydatkowania funduszy publicznych na informatyzację. Przeciwdziałałoby także wygórowanym niekiedy kosztom zakupu niektórych rozwiązań informatycznych²⁹.

²² Ustalenie minimalnych wymogów dokonywane ma być rozporządzeniem Rady Ministrów działającej na wniosek Ministra Nauki i Informatyzacji – por. art. 17.2.2 ustawy w zw. z jej art. 18.

²³ (Dz. U. z 2002 r., Nr 239, poz. 2039 z późn. zm.). Art. 4 ustawy wskazuje dwa akty, których jej przepisy „nie naruszają”. Brak wśród nich ustawy o normalizacji.

²⁴ Co do zakresu owego pojęcia bliżej por. § 2.5, 2.5.a oraz § 4 i 5 rozporządzenia.

²⁵ § 8.3 rozporządzenia.

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 98/34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. określająca procedurę dostarczania informacji w dziedzinie standardów i regulacji technicznych oraz reguł dotyczących usług Społeczeństwa Informacyjnego (Dz. Urz. L 204, 21.07.1998, str. 37 z późn. zm.).

²⁷ Na przykład poprzez jednoznaczne uznanie owej kategorii za informację publiczną, bezwnioskowo udostępnianą za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej.

²⁸ Oczywiście z zastrzeżeniem tych informacji, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

²⁹ Wątpliwości budzić mogą już koszty pierwszego z publicznych projektów teleinformatycznych wykazanych w opublikowanym w październiku 2004 r. przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji *Raporcie z przeglądu publicznych systemów teleinformatycznych w poszczególnych resortach administracji rządowej* (dostępne <http://www.mnii.gov.pl>), str. 25 – „zaprojektowanie, wykonanie i utrzymanie strony internetowej dla Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn” – <http://www.rownystatus.gov.pl/>. Opracowanie, zainstalowanie i kilkumiesięczna aktualizacja owej strony kosztowała budżet państwa 26 230 zł.

i byłyby formą sprawozdawczości, polepszając funkcjonalność aktualnego modelu opartego na obowiązku przekazywania danych do Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych³⁰.

Większa przejrzystość umów mogłaby zostać wzmocniona przez opracowanie przez Radę Ministrów jasnych reguł zwracających uwagę na klauzule umowne, które służyć mogą uniknięciu niekorzystnych zachowań wykonawcy na etapie wdrażania systemów teleinformatycznych³¹. Merytoryczną podstawę do ich sformułowania stanowią mogą zwłaszcza wnioski z prowadzonych przez NIK kontroli publicznych systemów teleinformatycznych.

Ustawa obiera natomiast zupełnie inną drogę. Odnosząc się tylko do jednego rodzaju oprogramowania – interfejsowego³² – nakazuje przeprowadzenie „badania poprawności wdrożenia rozwiązań” przed pierwszym udostępnieniem lub przy każdej modyfikacji oprogramowania, a także złożenie oświadczenia co do wyników badania (art. 21).

Problem z tego rodzaju obowiązkiem polega na tym, że stanowi on absolutny elementarz należytej staranności przy wdrażaniu jakiegokolwiek technologii, który wywieść można już z ogólnych reguł prawa cywilnego. Wpisywanie ich do ustawy nie zmieni zatem aktualnej sytuacji, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę wprowadzoną

ustawą sankcję za naruszenie powyższego nakazu. Jest nią prawo odmowy „przyjęcia danych przekazywanych za pomocą tego oprogramowania” przez podmiot publiczny (art. 22, *in fine*). W praktyce chodzi o prawo do niekorzystania z systemu, który nie funkcjonuje.

Konstrukcja testów akceptacyjnych wydaje się nieskuteczna³³ i zbędna również z tego powodu, że i bez odnoszących się do nich unormowań podmiot publiczny mógłby (a nawet powinien) sprawdzać nadchodzące dane pod względem struktury logicznej, formatu i zgodności ze stosowanym protokołem.

Z kolei w przypadku oprogramowania niezamawianego przez podmioty publiczne, a tworzonego na rzecz osób trzecich komunikujących się z publicznymi systemami teleinformatycznymi nałożone wymagania mogą prowadzić do nieracjonalnych skutków. Chodzi tu zwłaszcza o oprogramowanie komunikacyjne tworzone na potrzeby ogólne, a wykorzystywane do komunikacji z polskimi podmiotami publicznymi. Trudno raczej sobie wyobrazić, by w tym przypadku mógł być realizowany obowiązek złożenia deklaracji przewidzianej ustawą przez zagranicznych twórców systemów rozpowszechnianych na całym świecie i niededykowanych do użytkowania w Polsce. W szczególności dotyczy to oprogramowania typu *open source*.

³⁰ Por. art. 19 i 20 ustawy.

³¹ Takich jak choćby zastrzeżenie wobec wykonawcy kar pieniężnych na wypadek nieprawidłowego funkcjonowania systemu po jego przekazaniu zamawiającemu lub określenie terminu płatności istotnej części wynagrodzenia na okres po uruchomieniu systemu.

³² Oprogramowanie interfejsowe odpowiedzialne jest za komunikację pomiędzy różnymi urządzeniami i/lub aplikacjami. Nieco inną definicję, nieodpowiadającą istocie tego pojęcia, zawarto w art. 3.11 ustawy. Stanowi on, iż oprogramowaniem interfejsowym jest „oprogramowanie umożliwiające łączenie i wymianę danych w komunikacji pomiędzy systemami teleinformatycznymi”.

³³ Producent oprogramowania może z łatwością zapewnić zgodność swojego produktu z testami akceptacyjnymi, nawet jeśli oprogramowanie nie funkcjonuje prawidłowo.

5. Zwalczanie „efektu zatrzaśnięcia”

Władze publiczne nader często dają się uzależnić od rozwiązań dostarczanych przez jednego tylko dostawcę („efekt zatrzaśnięcia”). Najbardziej znanym przykładem takiej sytuacji była informatyzacja ZUS³⁴.

Przeciwdziałaniu efektowi zatrzaśnięcia służyć może jedynie ujawnienie kodu źródłowego oprogramowania³⁵, dokumentacji oprogramowania³⁶ lub też pełnej specyfikacji działania oprogramowania³⁷. Umożliwiłoby to bowiem innym zainteresowanym budowę oprogramowania alternatywnego.

Nakaz otwartości standardów informatycznych przewija się w kontekście ustalania minimalnych wymagań i dosto-

sowania do nich publicznych systemów/rejestrów/wymiany informacji³⁸. W jego świetle interpretować należy wskazanie przez prawodawcę, iż celem ustawy jest „swoboda wyboru technologii w procesach informatyzacji ...” (art. 1, *in fine*). W tym też kierunku idzie postanowienie mówiące, że systemy służące do wymiany danych pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotami niebędącymi organami administracji rządowej³⁹ spełniać mają „wymóg równego traktowania rozwiązań informatycznych” (art. 13.2.1)⁴⁰.

Postanowiono także, iż podmiot realizujący swoje zadania za pomocą systemu teleinformatycznego udostępniać ma⁴¹ zestawienie „struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących”, zastosowane w powiązonym z systemem oprogramowaniu

³⁴ Oprogramowanie interfejsowe zastosowane do komunikacji pomiędzy ZUS a płatnikami – program Płatnik – może funkcjonować tylko w środowisku systemowym MS Windows. ZUS sprzeciwił się jednak powszechnemu udostępnieniu formatu danych i protokołu komunikacyjnego dla stworzenia rozwiązań alternatywnych wobec dostarczanego przez dostawcę oprogramowania. Powoływano się przy tym błędnie na kwestie bezpieczeństwa komunikacji.

³⁵ Kod źródłowy to zapis programu komputerowego w języku programowania, tworzony przez programistów. Gotowy program uruchamiany w systemie informatycznym jest tzw. kodem maszynowym powstałym w procesie kompilacji kodu źródłowego na formę wykonywaną przez komputer.

³⁶ Dokumentacja taka, tworzona standardowo w procesie produkcji oprogramowania, stanowi opis zastosowanych parametrów, wyjaśnia sposób działania poszczególnych procedur, zawiera liczne komentarze ułatwiające późniejsze modyfikacje oprogramowania itp. W odróżnieniu od dokumentacji kod źródłowy obejmuje jedynie instrukcje, jakie mają być wykonane. Zrozumienie sposobu działania kodu źródłowego jest często zadaniem niezwykle trudnym i kosztownym, a niekiedy praktycznie niemożliwym.

³⁷ Specyfikacja działania oprogramowania wyjaśnia tylko, jaki powinien być wynik działania programu dla określonych danych wejściowych. Informacje takie, tworzone na wstępnym etapie projektowania systemu informatycznego, pozwalają innemu producentowi stworzyć alternatywne rozwiązania o tej samej funkcjonalności.

³⁸ Por. art. 1.2, 1.3, 1.4 ustawy. Więcej na temat minimalnych wymagań por. D. Adamski, M. Kutylowski, *op. cit.* w przyp. 5.

³⁹ A *contrario* wynika z tego przepisu bardzo niebezpieczny wniosek, iż dyskryminacja nie jest wykluczona w przypadku systemów w całości eksploatowanych przez organy administracji rządowej.

⁴⁰ Por. także art. 18.1 *in fine*, gdzie taką samą zasadę odniesiono do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.

⁴¹ Jako alternatywę wobec najbardziej ułatwiającego dostęp do owych informacji Biuletynu Informacji Publicznej prawodawca określił, że dane te udostępniane mogą być „w inny sposób” (art. 13.2.a, zd. 1). Przepis taki nie zasługuje na aprobatę, nie wyklucza bowiem utrudniania dostępu do owych informacji np. poprzez udostępnianie odnośnych informacji wnioskowo, na miejscu i odpłatnie.

interfejsowym⁴² (art. 13.2.1.a). Brzmienie art. 13 nie przesądza jednak w praktyce, że opublikowanie wskazanych w nim struktur, formatów i protokołów umożliwił będzie na tej podstawie budowę oprogramowania alternatywnego.

W tym kontekście zastanawiające jest zwłaszcza brzmienie art. 22.2, który stanowi, że „podmiot publiczny może nieodpłatnie udostępnić oprogramowanie interfejsowe, które uzyskało pozytywny wynik badania, albo jego kody źródłowe, w zakresie określonym w umowie licencyjnej z podmiotem uprawnionym”. W przepisie tym wskazuje się uprawnienie, które istnieje już dziś⁴³. Jego brzmienie wyklucza jednak możliwość żądania od dostawcy oprogramowania ujawnienia stosowanego kodu źródłowego lub innych istotnych informacji. Nie może zatem w żaden sposób wpłynąć na powszechne obecnie zjawisko „zatrzaśnięcia”.

6. Kontrola informatyzacji

Brakowi prawidłowego nadzoru nad procesem informatyzacji przeciwdziałają mają przepisy kontrolne. O randze nadanej temu zagadnieniu przez prawodawcę świadczy fakt, iż poświęcono im jedenaście z trzydziestu pięciu artykułów głównej części aktu.

Niektóre kwestie uregulowano w sposób niejasny. Dotyczy to zwłaszcza uprawnienia do kontrolowania organów samorządo-

wych przez wojewodę. Art. 25.3 ustawy mówi, że uprawnienie to aktualizuje się wyłącznie w przypadku systemów/rejestrów używanych do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Kolejne, i ostatnie, zdanie tego przepisu stanowi jednak: „w pozostałych przypadkach kontrola przeprowadzana jest na wniosek”. Nigdzie jednak więcej w ustawie nie ma odniesienia do wniosku w sprawie kontroli. Nie wiadomo kto, do kogo i w jakim trybie miałby z nim wystąpić.

Problematyczne jest także rozstrzygnięcie kwestii kontroli sektorowych projektów informatycznych, obejmujących jeden dział administracji rządowej (por. art. 3.8). Dokonywać jej ma minister kierujący oddziałem (art. 25.1.2). Innymi słowy kontrolujący i kontrolowany to jedna i ta sama osoba.

Ponadto ustawa wprowadza jedynie uprawnienie dokonania kontroli. Co więcej, mimo iż wymagałaby tego zasada praworządności, ustawa nie wskazuje żadnych przesłanek, kiedy kontrola musi, a kiedy powinna być przeprowadzona. Z jednej strony brakuje więc mechanizmów ograniczających „nadgorliwość” kontrolującego. Z drugiej organ kontrolujący uznać może, iż – chociażby z powodu braków kadrowych – nie będzie w ogóle prowadził działań kontrolnych.

Kontrolowany zastosować się powinien co prawda do zaleceń pokontrolnych (art. 35.2), nie przewidziano jednak żadnej sank-

⁴² Oprogramowanie interfejsowe ma niebagatelne znaczenie dla zewnętrznych relacji podmiotów publicznych z interesantami. Ustalenie bowiem (np. na potrzeby komunikacji z ZUS, urzędami skarbowymi) jakiegokolwiek formatu transmisji danych wymaga stosowania odpowiedniego oprogramowania interfejsowego również po stronie każdego interesanta, aby mógł się on „porozumieć” z systemem publicznym. Daje to wyobrażenie o skali zastosowania oprogramowania interfejsowego w komunikacji władza publiczna–obywatel.

⁴³ Aktualnie wywieść je można nie z ustawy o informatyzacji, lecz z ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 904 z późn. zm.).

cji na wypadek, gdyby postępował inaczej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kontrolujący ma bowiem obowiązek ustalenia ich przyczyny, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych (art. 27.1)⁴⁴. Nie przyznano mu natomiast choćby uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym uchybień. Wskazano jedynie, że w protokole kontroli powinien zostać zawarty opis „przypadków naruszenia przepisów ustawy lub wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych” (art. 31.1 *in fine*).

Przed wszystkim jednak uprawnienia kontrolne stanowiące ustawą są bardzo ograniczone przedmiotowo. Kontrola prowadzona ma być z zasady⁴⁵ jedynie pod kątem zgodności z technicznymi wymaganiami minimalnymi⁴⁶ (art. 25.1 *in fine*)...

Wydaje się, że zamiast tworzyć niejasne i płytkie uprawnienia kontrolno-dyscyplinujące, rozsądniej byłoby pozostać przy sprawdzonym już modelu, z centralnie w

nim ulokowaną Najwyższą Izbą Kontroli⁴⁷. Pamiętać należy, że dokonując kontroli systemów informatycznych, NIK ma obowiązek oceny ich zgodności z wymaganiami minimalnymi, podobnie zresztą jak i ze wszystkimi innymi wymogami wynikającymi z ustawy o informatyzacji⁴⁸. Aktualnym problemem nie jest zatem brak ram instytucjonalnych, lecz, być może, zbyt mała aktywność kadr kontrolnych.

Dublując jedynie uprawnienia NIK, rozproszony system kontroli, ustanowiony ustawą o informatyzacji, generować będzie z pewnością bardzo wysokie koszty. Powiększy je rozbudowany system szkoleń początkowych i uzupełniających, obowiązkowych egzaminów i świadectw kwalifikacji⁴⁹. Tworząc funkcję kontrolera, prawodawca założył, że jego rola powinna być taka, jak na przykład inspektora Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Tyle że pełna kontrola projektów informatycznych wymaga zaangażowania wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych specjalistów, niejednokrotnie wyspecjalizowanych jed-

⁴⁴ Podobnie rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 13 października 2005 r. w sprawie przeprowadzania kontroli podmiotu publicznego (Dz. U. z 2005 r., Nr 210, poz. 1748), którego § 14.2.5 stanowi, że protokół zawierać powinien m.in. „opis ustalonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych”.

⁴⁵ Z odmiennosciami w przypadku kontroli dotacji celowych przyznawanych przez Ministra Nauki i Informatyzacji na przedsięwzięcia wskazane w ustawie – por. art. 25.4 w zw. z art. 12.

⁴⁶ Poza wymogami minimalnymi, o których mowa jest w art. 13 i 14, ustawa wymaga, by rozwiązania informatyczne realizowały także inne wymogi techniczne – por. art. 15 i 16. Ten aspekt nie został jednak objęty zakresem przedmiotowym przepisów kontrolnych.

⁴⁷ O skuteczności owego modelu świadczyć może ostatnia głośna kontrola NIK: „Systemy informatyczne w administracji celnej”. Jak podaje A. Jadczyk, *NIK gromi cla*, „Computerworld” z 22 listopada 2005 r., str. 12, mimo dużej liczby zarzutów Ministerstwo Finansów zaakceptowało wszystkie ważniejsze wnioski pokontrolne i zadeklarowało ich realizację.

⁴⁸ Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 z późn. zm.): NIK „bada w szczególności (...) realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek”. Ustawa o informatyzacji niewątpliwie reguluje działalność finansową i organizacyjno-administracyjną (w tym odnoszącą się do wymogów minimalnych).

⁴⁹ Por. art. 28 ustawy oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 22 września 2005 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie albo o przedłużenie świadectwa kwalifikacji (Dz. U. z 2005 r., Nr 200, poz. 1656).

nostek. Sprawy z pewnością nie ułatwi więc system okresowego dokształcania i egzaminów okresowych. Lepiej temu celowi służyć mógłby przejrzysty sposób rekrutacji kadry kontrolnej NIK⁵⁰ i zapewnienie jej konkurencyjnej płacy. Ponadto ustawa o NIK daje możliwość powołania do udziału w czynnościach kontrolnych biegłego lub specjalisty, jeśli zbadanie określonych zagadnień wymaga wiadomości specjalnych lub ujawni się potrzeba dokonania przez kontrolera określonych czynności badawczych z udziałem specjalisty w danej dziedzinie wiedzy lub praktyki⁵¹.

II. Modyfikacje istniejących instytucji

W sferze deklaracji przepisem najważniejszym dla elektronicznej administracji jest art. 16.1 ustawy, który (w sposób charakterystycznie nieporadny językowo) postanawia: „podmiot publiczny, prowadząc wymianę informacji, jest obowiązany zapewnić możliwość wymiany informacji również w formie elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych zwią-

zanych z ułatwianiem spraw należących do jego zakresu działania, przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej”.

Wynika z niego, że władze publiczne powinny być gotowe do kontaktów z obywatelami (tzw. okienko, *front-office*) i współpracy ze sobą (tzw. zaplecze, *back-office*) za pomocą elektronicznych kanałów komunikacji.

Głównym instrumentem modernizacji pierwszej z owych płaszczyzn ma być nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego⁵², dokonana w art. 36 ustawy.

Charakteryzuje się ona jednak niespójnością⁵³ i fragmentarycznością⁵⁴. O ile obydwie te cechy nie ułatwią powstania „elektronicznych okienek administracyjnych”, to wprowadzenie do kpa obowiązku opatrzenia podań bezpiecznym podpisem elektronicznym opatrzonym w kwalifikowany certyfikat⁵⁵ wyraźnie ów proces utrudni. Z szeregu powodów ten sposób autoryzacji dokumentów nie sprawdza się bowiem w praktyce relacji urząd–obywatel⁵⁶. W konsekwencji dokonany przez prawodawcę

⁵⁰ W tej dziedzinie również bardzo przydatny mógłby okazać się Internet, dający możliwość opublikowania warunków stawianym kandydatom, przedstawionych przez nich informacji dotyczących kwalifikacji oraz uzasadnienia wyborów dokonanych w tym zakresie przez zatrudniającego.

⁵¹ Por. art. 49 ustawy o NIK. W analogicznych sytuacjach w krajach wysoko rozwiniętych instytucje państwowe posługują się badaniami wykonywanymi przez wyspecjalizowane podmioty gospodarcze lub też wyspecjalizowane jednostki państwowe – jednostką taką jest na przykład niemiecki *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* (BSI).

⁵² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)

⁵³ Art. 16.3 ustawy przyznaje uprawnienie do ustalenia warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych Prezesowi Rady Ministrów, natomiast art. 36.1, wprowadzając do kpa nowy art. 39¹ § 2, zawiera w tym samym zakresie delegację do rozporządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji. Ostatecznie rozporządzenie to wydane zostało przez pierwszy ze wskazanych podmiotów – por. 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).

⁵⁴ Nowelizacja dotyczy jedynie doręczeń pism stronom postępowania administracyjnego, terminów, daty wszczęcia postępowania i formy podań.

⁵⁵ Por. art. 63 § 3a kpa, wprowadzony przez art. 36.5.b ustawy.

⁵⁶ Szerzej na ten temat por. D. Adamski, M. Kutylowski, *Prawne aspekty wykorzystania technologii cyfrowych w komunikacji urząd–obywatel*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 1–2 z 2005 r., str. 165–181.

zabieg utrudnia powstanie elektronicznej administracji, idąc pod prąd strumienia prostszych i tańszych rozwiązań.

Ta sama uwaga dotyczy nowelizacji art. 47.a.2.a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁷. Do 21 lipca 2008 r.⁵⁸ płatnicy rozliczający składki więcej niż 5 osób mają co do zasady⁵⁹ obowiązek przekazywania dokumentów niezbędnych do bieżącego prowadzenia kont płatników składek i kont ubezpieczeniowych „poprzez transmisję danych w formie dokumentu elektronicznego z aktualnego programu informatycznego”. Co jednak szczególnie istotne, „Zakład ponosi koszty certyfikatów klucza publicznego wydawanych płatnikom składek przez wskazany przez Zakład podmiot świadczący usługi certyfikacyjne” (art. 47.2.a). Gwoli wyjaśnienia – certyfikaty klucza publicznego stanowią element infrastruktury wykorzystywanej do weryfikacji podpisu elektronicznego. W chwili obecnej wydatki na nie są pokrywane przez budżet państwa.

Aktualne brzmienie art. 47.2.a jest z pewnością wadliwe. ZUS otrzymał bowiem na jego mocy uprawnienie dyskrecjonalne, niepodlegające niczyjej kontroli. Odnosny przepis nie wskazuje też ani kryteriów wyboru dostawcy usług certyfikacyjnych, ani maksymalnego okresu, na jaki może z nim zostać zawarta umowa.

Nowelizacja zastępuje art. 47.2.a obowiązkiem opatrywania dokumentów kiero-

wanych do ZUS przez płatników w podpis weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Rozwiązuje to problem braku konkurencji na rynku certyfikacji dokumentów rozliczeniowych, ponieważ przetrzuca wybór dostawcy certyfikatu na płatników. Będą oni mogli wybierać rozwiązania oferowane przez przedsiębiorstwa działające na tym rynku. Jednocześnie dalej idące obostrzenia polityki bezpieczeństwa przynajmniej teoretycznie zagwarantować powinny wyższy standard pewności certyfikatów kwalifikowanych.

Zakup certyfikatów przez poszczególnych użytkowników powoduje jednak, iż całościowy koszt certyfikacji płatników będzie wyższy niż wówczas, gdy certyfikaty kupowane są hurtowo przez ZUS. Również wyższe bezpieczeństwo rozwiązań opartych na certyfikacie kwalifikowanym pociąga za sobą dodatkowe koszty⁶⁰. Co istotne, stosowane aktualnie przez ZUS certyfikaty zapewniają wystarczającą integralność przekazu i identyfikację jego autora. Ponadto bezpieczny podpis elektroniczny może zostać złożony tylko przez osobę fizyczną⁶¹, podczas gdy podpisy cyfrowe generowane dla uwierzytelnienia komunikacji pomiędzy płatnikiem a ZUS-em powinny w zasadzie autoryzować jedynie komunikujące się strony – tj. płatnika i ZUS, a nie pracowników. Tym samym rozwiązując jeden problem, ustawa generuje inny. Nie zaistniałby on, gdyby, pozostawiając obecną swobodę

⁵⁷ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. (Dz. U. z 1998 r., Nr 137, poz. 887 z późn. zm.).

⁵⁸ Por. art. 60 w zw. z art. 64.3.

⁵⁹ Por. wyjątek z art. 47.a.3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁶⁰ Dla przykładu cena pobierana przez firmę aktualnie dostarczającą certyfikaty ZUS-owi wynosi 190 zł netto rocznie za certyfikat kwalifikowany, natomiast w przypadku najprostszego certyfikatu niekwalifikowanego – 50 zł netto. Wadą obydwu tych certyfikatów pozostaje to, że w jednym i drugim przypadku konieczny jest dodatkowo zakup karty kryptograficznej i czytnika – wydatek kolejnych kilkuset złotych. Problem ten nie występuje w przypadku certyfikatów obecnie stosowanych na potrzeby rozliczeń z ZUS.

⁶¹ Por. art. 3.3 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r., Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.).

wyboru technologii certyfikacji, ustawa wprowadziła przejrzystość i mechanizmy kontroli wyboru jej dostawcy.

Spójności elektronicznej zaplecza służyć ma podporządkowanie działań w tym zakresie planowi i realizującym go projektom informatycznym. Założenie to w dwuznacznym świetle stawia jednak nowelizacje trzech ustaw – o świadczeniach rodzinnych⁶², o pomocy społecznej⁶³, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁴. Wszystkie one zawierają upoważnienia dla ministrów odpowiedzialnych za kwestie objęte owymi ustawami do tworzenia rejestrów centralnych⁶⁵. Ich ustanowienie odbywać się zatem może poza ramami planu i rygorami projektów informatycznych⁶⁶.

III. Brakujące uregulowania

Wskazano już, że praktyczne znaczenie deklaracji dotyczących tworzenia elektronicznej administracji jest osłabione przez fragmentaryczność nowelizacji procedury administracyjnej. Wyraźnie brakuje tu uregulowań umożliwiających całościową informatyzację procedury administracyjnej (z elektronicznymi aktami włącznie).

Kolejny problemem informatyzacji – kwestia opłat związanych z czynnościami procesowymi – również w żaden sposób nie został przez ustawę rozwiązany.

Z problemem elektronicznej opłaty skarbowej próbowano się uporać w roku 2003⁶⁷. Osiągnięto jednak skutek odwrotny do zamierzonego. Ustalono mianowicie, że dowód bezgotówkowej wpłaty opłaty skarbowej może mieć formę elektroniczną tylko wówczas, gdy „jest opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym złożonym przez upoważnionego pracownika banku lub innej instytucji finansowej realizującej zlecenia płatnicze”⁶⁸. Paraliżuje to całkowicie możliwość posługiwania się w tych przypadkach elektronicznymi potwierdzeniami dokonania transakcji (wykorzystywanymi w bankowości elektronicznej)⁶⁹ lub ich wydrukami komputerowymi.

Problem wciąż pozostaje nierozwiązany. Podobnie jest w przypadku innych uregulowań dotyczących opłat za czynności publicznoprawne, zwłaszcza niejednoznaczne rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 25 sierpnia 1981 r. w sprawie sposobu uiszczenia opłat sądowych w sprawach cywilnych⁷⁰.

⁶² Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.).

⁶³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

⁶⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

⁶⁵ Art. 23.8 ustawy o świadczeniach rodzinnych (wprowadzony przez art. 48.2 ustawy), art. 23.4.a ustawy o pomocy społecznej (wprowadzony przez art. 50.3 ustawy), art. 4.4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (wprowadzony przez art. 52.3 ustawy).

⁶⁶ Odstępstwa dotyczą zatem zwłaszcza art. 5.3.2, 7, 9–11 ustawy.

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu pobierania, zapłaty i zwrotu opłaty skarbowej oraz sposobu prowadzenia rejestrów tej opłaty (Dz. U. z 2003 r., Nr 143, poz. 1392).

⁶⁸ Por. § 1.1.c rozporządzenia powołanego w przyp. popr., wprowadzający nowy § 3.5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie sposobu pobierania, zapłaty i zwrotu opłaty skarbowej oraz sposobu prowadzenia rejestrów tej opłaty (Dz. U. z 2000 r., Nr 110, poz. 1176).

⁶⁹ Mimo iż art. 7.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665 z późn. zm.) stanowi: „dokumenty związane z czynnościami bankowymi mogą być sporządzane na elektronicznych nośnikach informacji, jeżeli dokumenty te będą w sposób należyty utworzone, utrwalone, przekazane, przechowywane i zabezpieczone”.

⁷⁰ Dz. U. z 1981 r., Nr 21, poz. 107.

Jak się wydaje, poza uznaniem legalności dokumentów potwierdzających dokonanie transakcji i ich wydruków na potrzeby opłat publicznoprawnych, z części owych opłat dobrze byłoby w ogóle zrezygnować, zastrzegając opłatę jedynie w przypadku wydawania urzędowo poświadczonych wyciągów⁷¹. W pierwszej kolejności chodzi o opłaty pobierane za ujawnienie *on-line* zawartości najważniejszych dla gospodarki rejestrów.

IV. Zakończenie

Największą zaletą ustawy jest to, że dąży ona do wprowadzenia jasnych założeń instytucjonalnych w dziedzinie budowy informatycznych systemów publicznych.

Trudno jednak będzie ową zaletę wykorzystać. Negatywnym czynnikiem wydają się być omówione wcześniej kontrowersje instytucjonalne. Przede wszystkim jednak w ustawie widoczny jest brak spójnej wizji modernizacji sposobu działania władz publicznych za pomocą technologii informacyjnych. Dla przykładu: stwierdza ona, iż plan określać ma zadania publiczne, które

mają być realizowane na drodze elektronicznej i terminy rozpoczęcia ich realizacji (art. 5.3.4), a podmiot publiczny prowadzący elektroniczny rejestr publiczny jest obowiązany umożliwić dostarczanie informacji do tego rejestru oraz udostępnianie informacji z rejestru drogą elektroniczną (art. 14.3). Nie wskazuje już natomiast, kto i na jakich zasadach przesądzić ma o niezbędnych zmianach nie tylko technologicznych, lecz przede wszystkim proceduralnych i organizacyjnych. To z kolei grozi powielaniem najgorszych wzorców prowadzenia informatyzacji w zupełnie do tego nieprzygotowanym środowisku. ◻



Dr Dariusz Adamski – adiunkt w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej (cbke.prawo.uni.wroc.pl) na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, specjalista prawa nowych technologii.

Prof. dr hab. Mirosław Kutylowski – profesor w Instytucie Matematyki i Informatyki Politechniki Wrocławskiej (pełna notka na str. 30).

⁷¹ Sama ustawa przewidziała taki właśnie model dla bezpośredniego dostępu/udostępniania wizerunków muzealiów (art. 39 nowelizujący art. 25.a.2 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach – Dz. U. z 1997 r., Nr 5, poz. 24 z późn. zm.) i udostępniania aktów prawnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej/wydruków (art. 42.7, wprowadzający nowy art. 28.a i 28.b ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – Dz. U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718 z późn. zm.).