

Bariery prawne i praktyczne wdrażania rozwiązań e-administracji

Przykłady dysfunkcyjnej praktyki

Kajetan Wojsyk

E-administracja staje się tematem numer jeden. Mówi się o niej i pisze ostatnio bardzo często. Jednak od ciągłego powtarzania „słodko, słodko” w ustach bardziej słodko się nie robi.

Niby wiadomo, o co chodzi, ale w praktyce, poza dającymi się na palcach jednej ręki policzyć przypadkami, trudno znaleźć takie podmioty, o których można by powiedzieć, że są e-urzędami, czyli takimi, w których informacja ma w pełni postać elektroniczną, cyfrową, a także takimi, które są w pewnym zakresie dostępne poprzez sieć przez całą dobę. Uzależnienie od papierowego nośnika jest niezwykle silne, a dodatkowo okazuje się, że jeden obowiązujący przepis w randze rozporządzenia RM (instrukcja kancelaryjna) jest w stanie skutecznie zablokować przemianę administracji papierowej w elektroniczną mimo pojawienia się nowszych przepisów, które w jawny sposób przemianę taką umożliwiają.

W niniejszym artykule podjęto próbę naświetlenia dysfunkcyjnej praktyki, której powszechne stosowanie w istocie stanowi barierę rozwoju, a raczej w ogóle uniemożliwia stworzenie e-administracji.

Czym ma być e-administracja

Przede wszystkim warto przedstawić sobie wizję e-administracji – czym miałyby być czy też jaką chcielibyśmy, by była; chodzi o określenie celu, do którego zmierzamy. Później trzeba opisać istniejącą administrację, by uświadomić sobie, jaka ona naprawdę jest. Będzie wtedy widoczne, co powinno ulec zmianie, by nakreślona wizja mogła w rzeczywistości zaistnieć.

E-administrację wyobrażamy sobie jako swoisty mechanizm zapewniający współdziałanie pracowników jednostek administracji różnych szczebli w celu załatwiania indywidualnych lub zbiorowych potrzeb interesantów – osób fizycznych lub prawnych. Działanie to w warstwie technologicznej wspomagane jest przez systemy teleinformatyczne oraz źródłowe bazy danych. Efektem informatyzacji zadań administracji powinno stać się **odmiejscowienie usług, zmniejszenie liczby danych, których dostarczeniem obciąża się interesanta, a także znaczące podniesienie sprawności administracji**, sprawności rozumianej jako funkcji skrócenia czasu realizacji usług i obniżenia kosztów ich wykonywania.

Warto dokonać analizy usług administracji – i przeanalizować poszczególne elemen-

ty składające się na realizację określonej usługi. Może się wówczas okazać, że istnieją pojedyncze, z pozoru drobne, niewidoczne „potykacze”, które niweczą cały wysiłek organizacyjny i finansowy włożony w informatyzację administracji (co jest już zwykle wiadome, próbujemy jedynie zwrócić na to uwagę).

Pojedyncza usługa zostaje zainicjowana przez którąś ze stron – zgłoszenie/wezwanie w postaci pierwszego dokumentu, który zostaje zaewidencjonowany w sprawie; już ten etap będzie miał postawowe znaczenie dla dalszego przebiegu realizacji sprawy. Otóż ten pierwszy dokument w postaci papierowej zostanie przyjęty, opatrzony datą wpłynięcia, kolejnym numerem wpływu – i stanie się niemal relikwią. Mniej ważna będzie treść tego dokumentu niż on sam jako „oryginalna” kartka papieru. Papier oczywiście nie może być przesyłany przez sieci komputerowe; jego (dokumentu) obraz owszem, on sam jednak – nie. Od momentu wpłynięcia do urzędu wszystko będzie kręciło się wokół tego „oryginału”. Urzędnicy będą ufali zarówno pieczętce, jak i podpisowi złożonemu na nim i nie będą wnikali w to, czy jest to dokument prawdziwy, czy fałszywy; zajmą się jego zabezpieczeniem. „Oryginał”, dokument oryginalny rozumiany właśnie jako owa kartka papieru, będzie obrastał w mniejszą lub większą liczbę tak samo oryginalnych kartek papieru. Powstanie teczka (papierowa), która ostatecznie, jeśli zawiera akta sprawy zakwalifikowanej jako kategoria archiwalna „A”, trafi po latach do archiwum państwowego (wcześniej będzie przez kilka lat przechowywana w szafach urzędu). To w zupełności wystarczy, by miliony inwestowane w sieci, serwery, komputery osobiste były dosłownie marnowane.

Łatwo zauważyć, że upowszechnianie się komputerów skutkuje łatwiejszym i szybszym drukowaniem dokumentów, w dodatku dokumentów znacznie obszerniejszych. Toner kosztuje kilkakrotnie więcej niż zadrukowany nim papier. Przechowywanie w szafach kopii, których nikt nigdy już nie przeczyta, też kosztuje. Bardziej opłacalne byłoby używanie stalówek i kałamarzy z atramentem; komputer i dołączona do niego drukarka podnoszą koszty produkcji kartki papieru, która po zaopatrzeniu jej w odręczny podpis i pieczętkę stanie się „oryginałem”.

Nasuwa się pytanie: dlaczego (skoro na ten temat odbyło się już tak wiele konferencji, skoro problem został już zidentyfikowany i wiadomo, co trzeba zrobić, jakich narzędzi użyć – bo narzędzia już istnieją, jakie zmiany organizacyjne wprowadzić) ciągle nie udaje się zbudować sprawnej e-administracji?

Jak wynika z obserwacji miejsc, w których udało się w mniejszym lub większym stopniu wprowadzić elementy e-administracji, odpowiedź jest prosta i jednocześnie trudna do zaakceptowania: jakość kadr. Ludzie pracujący na kierowniczych stanowiskach i decydujący o sposobie funkcjonowania podległych im jednostek mentalnie osadzeni są w administracji „papierowej”. Najczęściej bywa tak, że kierownik jednostki oficjalnie jest „za” informatyzacją, „za” e-administracją, ale pod warunkiem, że jego to konkretnie nie dotyczy. Akceptacja budowy e-administracji jest wyrażana pod warunkiem, że nadal w teczce „do podpisu” znajdują się papierowe dokumenty, zaparafowane na kopiach przez właściwych podległych pracowników. Zwróćmy uwagę, że kopie nie są informacyjnie tożsame z oryginałem!

Znajdują się na nich parafy czy faksymile pracowników, które to znaki nie znajdują się na „oryginale” wysyłanym poza instytucję! Mało tego, jeśli dokument oryginalnie tworzony był elektronicznie, a nie na maszynie do pisania czy odręcznie, znajdują się na nim w ostatniej fazie podpisywania (kiedy treść zostanie wyprowadzona na papier) ręczne dopiski, których nie będzie w elektronicznej wersji tuż przed wydrukowaniem. Nie będzie tam odręcznych dopisków np. „Szanowny Panie Dyrektorze”, „Z poważaniem”, nie będzie daty stworzenia dokumentu, kompletnego numeru kancelaryjnego itp. ... Te dopiski pojawią się dopiero w momencie odręcznego podpisywania dokumentu przez kierownika.

Przyczyną tego są archaiczne i niepasujące do technologii informatycznych „dworskie” zwyczaje panujące w administracji, a także zapisy instrukcji kancelaryjnej, wskazujące konkretne sposoby realizacji czynności kancelaryjnych. Za ten „dwór” płacimy wszyscy jako społeczeństwo. Płacimy za utrzymywanie drogiej i niesprawnej infrastruktury, która niesprawna jest tylko dlatego, że technologie informatyczne zwyczajnie nie dają się w pełni zastosować. Łańcuch jest tak mocny, jak jego najsłabsze ogniwo. Obecnie tym najsłabszym ogniwem jest człowiek, starający się – w coraz bardziej z informatyzowanym otoczeniu – zachować sposób pracy właściwy dla środowiska dokumentów papierowych. Fragmentaryczne stosowanie informatyki – bez wykorzystania jej specyficznych możliwości – pozbawione jest sensu. Co ciekawe, ci sami kierownicy jednostek czy wydziałów częstokroć posługują się dość sprawnie komputerami, jednak w celach zupełnie innych – np. w celu sięgnięcia do Internetu, do serwisu prawnego,

w celu obejrzenia strony tego czy innego ministerstwa, urzędu marszałkowskiego oraz oczywiście swoich ulubionych stron. Jednak w procesach administracji i usług dla klientów, w kontaktach między jednostkami samorządu, w kontaktach z ministerstwami nadal używany jest dokument papierowy.

Kilka przykładów

1. Do uwierzytelniania pisma stosowana jest pieczętka i odręczny podpis. Powtarzające się do znudzenia pytania o to, kiedy podpis elektroniczny wejdzie do powszechnego użycia, trafiają na bierny opór urzędników na szczeblach kierowniczych, którzy mniemają, że ich to nie dotyczy, bo przecież mają „służby”. Ponadto w ich przekonaniu podpis odręczny mogą złożyć wyłącznie sami, natomiast elektroniczny – może złożyć ktoś inny w zastępstwie (co jest nieprawdą)... Zresztą i tak ten podpis jest niewidoczny na wydrukowanej kartce papieru, a przecież jeśli się jej nie wydrukuje, to nie da się jej wpiąć do papierowej teczki. O papierowej teczce, w której umieszcza się dokumenty na nośnikach papierowych, mówi właśnie § 36 instrukcji kancelaryjnej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych – Dz. U. z 1999 r., Nr 112, poz. 1319 z późn. zmianami). Z kolei § 11 tejże samej instrukcji kancelaryjnej pozwala obieg akt między wydziałami realizować za pomocą poczty elektronicznej. Tymczasem poczta elektroniczna nie tylko nie ma mechanizmów (właściwych dla systemów elektronicznego obiegu dokumentów) dla stosowne-

go opisywania wszystkich etapów działań i czynności podejmowanych w odniesieniu do dokumentów, ale nawet nie zapewnia właściwego bezpieczeństwa dokumentów. Taka praktyka uniemożliwia postępowanie z dokumentami elektronicznymi zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi¹. Jedyne system elektronicznego obiegu dokumentów (nie opisów, lecz dokumentów wraz z treścią) może zapewnić realizację zapisów przywoływanego rozporządzenia. Wracając do podpisu elektronicznego, trzeba stwierdzić, że przesunięcie terminu obowiązkowego przyjmowania przez administrację publiczną przesyłek podpisanych elektronicznie już się dokonało; nie ma żadnej gwarancji, że administracja dostosuje się do nowego terminu, czyli do 2 maja 2008 r.

2. Odrębny system do każdego zadania – to typowe zjawisko widoczne jest wyraźnie na przykładach dużych scentralizowanych rozwiązań takich jak system do zamawiania dowodów osobistych, istniejący niezależnie od systemu ewidencji ludności, czy system zamawiania praw jazdy. W efekcie urzędnik staje się białkowym interfejsem pomiędzy odrębnymi systemami gromadzącymi w znacznej mierze te same dane. Istnieje jednak nadzieja, że problemy te znikną wraz z rozpoczęciem działania systemu PESEL2.
3. Obserwując sposób wycofania z użycia papierowych znaczków skarbo-

wych, odnosi się wrażenie, że chodziło o uzyskanie mocnego dowodu, że było to wspaniałe rozwiązanie, gdyż znaczek sam w sobie był niewielki, a czynność jego nabywania i użycia była prosta. Obecnie dowodzenie wniesienia opłaty drogą inkasa jest bardziej uciążliwe dla wszystkich stron postępowania.

4. Powszechnie można zauważyć częste ignorowanie art. 220 kodeksu postępowania administracyjnego:

„Art. 220. [Podstawa prawna żądania]
§ 1. Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia przez organ na podstawie posiadanej ewidencji, rejestrów lub innych danych albo na podstawie przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

§ 2. Organ administracji publicznej żądający od strony zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia².

Skutkuje to wysyłaniem interesanta nie tylko do innych organów (art. 217 kpa), w celu uzyskania potrzebnych zaświadczeń, ale nawet do innych wydziałów tego samego urzędu czy nawet do innych urzędników tego samego wydziału. W efekcie urzędnicy sami dla siebie tworzą dokumenty mające potwierdzać jakiś stan, a interesant jest tylko gońcem pomiędzy

¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi z 30 października 2006 r. (Dz. U. z 2006 r., Nr 206, poz. 1518).

nimi... W przypadku elektronicznego obiegu dokumentów sytuacje takie są eliminowane.

archaicznej administracji w nowoczesną, sprawną e-administrację. Ⓛ

Podsumowanie

Obecna administracja mogłaby być stosunkowo szybko zamieniona w e-administrację, gdyby zlikwidowano niespójność przepisów (a konkretnie – gdyby instrukcja kancelaryjna została dostosowana do wykorzystywania w dwóch rodzajach administracji – papierowej i elektronicznej). Nowe (wydane w roku 2005 i później) regulacje wynikające z ustawy o podpisie elektronicznym, ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne i ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach dają podstawy do przekształcenia



Dr inż. Kajetan Wojsyk – absolwent Wydziału Budowy Maszyn Politechniki Częstochowskiej, doktorat nauk technicznych uzyskał w 1983 r. w Politechnice Warszawskiej. Obecnie adiunkt w Instytucie Edukacji Technicznej na Wydziale Matematyczno-Przyrodniczym Akademii im. Jana Długosza. Pracuje na stanowisku Informatyka Miejskiego Urzędu Miasta Częstochowy. Członek panelu ekspertów instytucji regionalnych województwa śląskiego i wiceprezes Stowarzyszenia Miasta w Internecie. Rozwija intensywną działalność na rzecz budowania systemów informatycznych, szczególnie w instytucjach samorządu terytorialnego. Laureat nagrody im. Marka Cara. Za zasługi dla samorządu terytorialnego oraz działalność na rzecz budowania systemów informatycznych odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi.

e-mail: kwojsyk@czestochowa.um.gov.pl

Barierę prawną i praktyczną wdrażania rozwiązań e-administracji

Księżycowe prawo

czyli o problemie znaczka skarbowego

Jarosław Mojsiejuk

Problem stanowienia prawa dotyczącego nowoczesnych technologii – w tym IT – to sprawa złożona. Problem ten obserwowałem i obserwuję z różnych pozycji – jako prawnik przyuczony do informatyki „per usus” – przez używanie, wcześniej jako rządowy autor projektów ustaw, obecnie zaś recenzent i uczestnik prac legislacyjnych

po stronie społecznej – jako reprezentant PIIT lub PTI – oraz jako uczestniczący w realizacji zamówień publicznych po stronie wykonawcy.

Najogólniej chodzi o dialog na linii: informatycy – prawnicy – politycy. Dlaczego jest to takie trudne? Przedstawiając rzecz w skrócie i z uproszczeniami, można powiedzieć, że informatycy często nie rozumieją