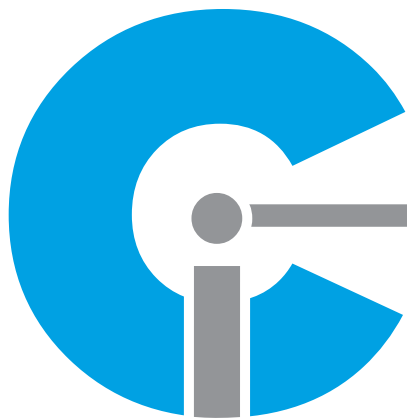




Ustawa o informatyzacji - nowe wymagania

Nowe ujęcie formy elektronicznej
w projekcie kodeksu cywilnego
Dariusz Szostek

Inne podejście do postępowania
z dokumentami elektronicznymi
Michał Tabor

Zasady rządzące interoperacyjnością
w dokumentach Unii Europejskiej
Michał Jaworski

Dziesięć barier informatyzacji kraju
Krzysztof Komorowski

Zmiany w kodeksie postępowania
administracyjnego.
Kolejna ewolucja w informatyzacji
postępowania administracyjnego
Grzegorz Sibiga

Informatyzacja państwa rzymskiego
a sprawa polska
Piotr Kociński



wydawca:



centrum promocji informatyki

Centrum Promocji Informatyki sp. z o. o.
www.cpi.com.pl

rada naukowa:

prof. dr hab. Jacek Gołaczyński
prof. dr hab. Remigiusz Kaszubski
prof. dr hab. Mirosław Kutylowski
dr hab. Artur Nowak-Far
prof. dr hab. Ewa Nowińska
prof. dr hab. Witold M. Orłowski
dr hab. Grażyna Szpor

W części naukowej kwartalnika umieszczane są prace naukowe publikowane w języku polskim (ze streszczeniem),
które podlegają recenzjom rady.



Wiesław Paluszynski redaktor naczelny
wieslaw.paluszynski@czasinformacji.pl



Przed Państwem pierwszy numer naszego kwartalnika „Czas informacji”. W przeciwieństwie do numeru wstępnego, który był monotematyczny i z założenia dotyczył problematyki „Strategii rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego”, ten numer zawiera już większość zapowiadanych działów.

Nie ma oczywiście w tym numerze państwa korespondencji i opinii, ale chcemy szybko w kolejnych numerach udostępnić Czytelnikom swoje łany.

Mam nadzieję, że znajdziecie w pierwszym numerze naszego kwartalnika wiele interesujących tematów. Niedługo wejdzie w życie nowelizacja ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, aktu prawnego mającego fundamentalne znaczenie nie tylko dla wszystkich organów administracji publicznej, ale także dla wszystkich, którzy chcą korzystać z usług administracji świadczonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Nowelizacja ta znacznie poszerza katalog organów administracji i sądownictwa, które są zobowiązane do jej przestrzegania, ale także zmienia przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zmiany te, choć skromne w zapisach, są rewolucyjne w konsekwencjach. Na przykład od wejścia w życie tych przepisów urzędy administracji nie będą mogły żądać od obywateli danych, które mogą same uzyskać w drodze elektronicznej wymiany informacji pomiędzy sobą. Jest oczywiste, że wymaga to pilnego znalezienia procedur komunikowania się pomiędzy urzędami, procedur dostępu do danych z rejestrów publicznych, ksiąg wieczystych, dokumentów stanu cywilnego i wielu innych. Duża część artykułów w tym numerze dotyczy tematów wynikających z nowelizacji tej ustawy.

Jak można zrealizować usługi świadczone w formie elektronicznej bez uporządkowania kwestii archiwizowania elektronicznych dokumentów – ten temat spędza sen z oczu większości informatyków pracujących w administracji. Postaramy się poruszyć fundamentalne problemy dotyczące elektronicznych instrukcji archiwalnych.

Po wejściu w życie nowych przepisów konieczna jest nowelizacja przepisów wykonawczych i wydania nowych rozporządzeń. Takie pojęcia jak „zaufany profil”, „elektroniczna platforma Usług administracji publicznej ePUAP” czy „repozytorium dokumentów elektronicznych” przestają być pojęciami obiegowymi, a stają się pojęciami ustawowymi. Jak sobie poradzić w tym gąszczu nowych pojęć i wymagań? Będziemy się starali wspomóc Państwa i publikować także w kolejnych numerach materiały dotyczące tej problematyki, publikować zarówno omówienia aspektów prawnych, jak i technologicznych czy organizacyjnych.

Revolucja w prawie dotyczącym administracji publicznej nie sprowadza się tylko do konsekwencji tej jednej nowelizacji.

W Sejmie kończą się prace nad nowelizacją ustawy o ewidencji ludności, która niestety nie wprowadzi szybko zniesienia obowiązku meldunkowego i zastąpienia go rejestracją miejsca pobytu, ale wprowadzi też wiele zmian do procedur administracyjnych dotyczących ewidencji ludności. Rozpoczęto też w Sejmie prace nad rządowym projektem ustawy o Dowodach Osobistych, zawierającym wiele istotnych rozwiązań związanych z nowym elektronicznym Dowodem Osobistym. W tym numerze prezentujemy pierwszy artykuł prof. Mirosława Kutylowskiego z Politechniki Wrocławskiej poruszający fundamentalne problemy związane z tym tematem.

Trwa epopeja nowelizacji Ustawy o podpisie elektronicznym, która na obecnym etapie sprowadza się do opracowanego przez Ministerstwo Gospodarki projektu całkiem nowej „Ustawy o podpisach elektronicznych”. Postaramy się w kolejnym numerze omówić bardziej szczegółowo tę problematykę wobec wielu wątpliwości jakie przygotowywana ustawa wywołuje w środowisku ekspertów i praktyków.

Jesteśmy w trakcie realizacji wielu projektów informatycznych mających fundamentalne znaczenie dla informatyzacji administracji, dla realizacji zadań publicznych i usług publicznych poprzez środki komunikacji elektronicznej. Przeprowadzacie Państwo wiele postępowań w oparciu o Ustawę o zamówieniach publicznych. Postaramy się w stałym dziale naszego kwartalnika dostarczyć Państwu nieco informacji ułatwiających prowadzenie tych postępowań i omawiających orzecznictwo dotyczące zamówień publicznych.

Witamy też nowego Podsekretarza Stanu w MSWiA odpowiadającego od połowy marca 2010 roku za dział Informatyzacja, Pana Ministra Piotra Kołodziejczyka i mamy nadzieję, iż w kolejnym numerze będzie nam dane zaprezentować jego poglądy na najbardziej gorące tematy związane z problematyką naszego kwartalnika. Na razie życzymy Panu Ministrowi powodzenia w realizacji idei e-administracji.

Zapraszam do lektury i proszę o uwagi, abyśmy wspólnie redagowali nasze czasopismo

Wiesław Paluszynski



NAUKA

- 4** Czy nowela ustawy o informatyzacji i KPA zrewolucjonizuje e-administrację?
Izabela Adamska
- 8** Nowe ujęcie formy elektronicznej w projekcie kodeksu cywilnego
Dariusz Szostek
- 13** Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w działaniu organów spółek prawa handlowego
Konrad Konarski
- 17** Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego – informatyzacji postępowania administracyjnego ciąg dalszy. Wprowadzenie do tematu
Grzegorz Sibiga
- 22** Ochrona bezpieczeństwa danych - granice wykorzystania podpisu elektronicznego
Mirosław Kutylowski

PUBLICYSTYKA

- 27** Zmiany w ustawie o informatyzacji a instrukcje kancelaryjne
Kazimierz Schmidt
- 37** Dziesięć barier informatyzacji kraju
Krzysztof Komorowski
- 46** Zasady rządzące interoperacyjnością w dokumentach Unii Europejskiej
Michał Jaworski

- 51** Inne podejście do postępowania z dokumentami elektronicznymi
Michał Tabor
- 57** Informatyzacja państwa rzymskiego a sprawa polska
Piotr Kociński
- 63** Rejestr Stron i Usług Niedozwolonych – krótka kronika wypadków. Część pierwsza: kontekst międzynarodowy
Piotr Wąglowski
- 67** Prawne aspekty rekomendacji Urzędu Zamówień Publicznych dotyczących udzielania zamówień na systemy informatyczne – część I
Wojciech Kaliński

STALE RUBRYKI

- 71** Rozważania na tle uchwały Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 8 kwietnia 2009 roku, Sygn. akt KIO/KD 9/09
Wojciech Kaliński
- 74** Mit społeczeństwa informacyjnego
Edwin Bendyk
- 76** Bibliografia prawa nowych technologii informacyjnych styczeń 2009 - styczeń 2010
Wojciech Wiewiórowski

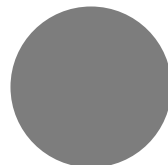


W kolejnym numerze

W najbliższym numerze m.in.:

- „Rejestr Stron i Usług Nie-
dozwolonych – krótka kro-
nika wypadków. Część dru-
ga: sytuacja w Polsce” – Piotr
Wąglowski
- „Prawne aspekty rekomen-
dacji Urzędu Zamówień Pu-
blicznych dotyczących udzie-
lania zamówień na systemy
informatyczne – część II” –
Wojciech Kaliński
- „Mechanizmy finansowania
partnerstwa publiczno pry-
watnego w kontekście ustawy o
partnerstwie publiczno pry-
watnym i ustawy o koncesjach”
– Włodzimierz Dzierżanowski
- „O wzorach i schematach
oraz zapewnieniu mecha-
nizmów zarządzania nimi i za-
pewnienia interoperacyjno-
ści” – Michał Tabor

Czy nowela ustawy o informatyzacji i KPA zrewolucjonizuje e-administrację?



Izabela Adamska

Prace nad nowelizacją ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w MSWiA rozpoczęły się w 2008 roku. Przedmiotowa ustawa bazuje na doświadczeniach organów administracji publicznej zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. Jest ona także wynikiem krytycznego przeglądu dotychczasowych przepisów pod kątem przeszkód utrudniających lub wręcz uniemożliwiających wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w kontaktach obywatela z administracją publiczną.

Sejm jednogłośnie przyjął projekt wspomnianej ustawy. W dniu 5 marca br. ustawa o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lutego 2010 r. (Dz. U. 2010 r., Nr 40, poz. 230) została podpisana przez Prezydenta RP. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3, art. 4, art. 7, art. 8 i art. 10, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

Zmiany w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne mają stworzyć prawne ramy funkcjonowania elektronicznej administracji w Polsce. Ustawa znacząco rozszerza krąg podmiotów zobowiązanych do jej stosowania. Pod jej działanie włączone zostaną jednostki badawczo-rozwojowe, uczelnie publiczne,

Polska Akademia Nauk, Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Krajowe Biuro Wyborcze, Instytut Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Podmiotami publicznymi, które będą wyłączone spod działania ustawy, są przedsiębiorstwa państwowe, spółki handlowe, służby specjalne w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676, z późn. zm.), Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Narodowy Bank Polski, poza przypadkami, gdy w związku z realizacją zadań przez te podmioty istnieje obowiązek przekazywania informacji do i od podmiotów niebędących organami administracji rządowej; w takim przypadku stosuje się art. 13 ust. 2 pkt 1 znowelizowanej ustawy. Przepis ten głosi, że podmiot publiczny realizujący zadania publiczne przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej do przekazywania danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotem niebędącym organem administracji rządowej zapewnia, aby system teleinformatyczny służący do wymiany danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotami niebędącymi organami administracji rządowej (poza spełnianiem minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych oraz zapewnieniem interoperacyjności systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności) **spełniał wymóg równego traktowania rozwiązań informatycznych.**

Do jednostek badawczych o-rozwojowych, uczelni publicznych, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Generalnego Inspektora Informacji Finansowej nie stosuje się przepisów podanych w rozdziale 4 ustawy. Przepisy te dotyczą badania zgodności oprogramowania interfejsowego z rozwiązaniami określonymi przez podmioty publiczne oraz kontroli przestrzegania przepisów ustawy. Ich skomentowanie przekraczałoby jednak znacząco ramy niniejszego opracowania.

Zostały zweryfikowane założenia ustawy dotyczące neutralności technologicznej oraz jawności standardów i specyfikacji. Co zatem niezwykle istotne, wprowadzono obowiązki informatyzacji rejestrów publicznych w organach administracji rządowej. Bez zainformatyzowania tych rejestrów interoperacyjność systemów teleinformatycznych administracji publicznej nie byłaby możliwa.

Istotne jest również zdefiniowanie pojęcia interoperacyjności w sposób zgodny z dokumentami obowiązującymi w Unii Europejskiej, zapewniając możliwość współdziałania różnych podmiotów oraz używanych przez nie rejestrów publicznych. Nowelizacja ustawy jest podstawą do wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności. W ustawie pojawiają się także zapisy dotyczące Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, która jest dokumentem przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2008 roku.

Ustawa wprowadza wymóg umożliwienia dostępu do zasobów informatycznych za pomocą dostępnych systemów informatycznych także osobom niepełnosprawnym. Zostały też zweryfikowane przepisy dotyczące kontrolerów systemów teleinformatycznych i projektów informatycznych.

Praktyka pokazała, że konieczne było stworzenie prawnych podstaw dla rozwiązań pozwalających na świadczenie usług z wykorzystaniem narzędzi informatycznych, systemów takich jak Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) czy funkcjonowania Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych (CRWD). Za pośrednictwem ePUAP z wykorzystaniem wzorów dokumentów zgromadzonych w CRWD urzędy będą mogły świadczyć usługi na rzecz obywateli czy przedsiębiorców niezależnie od tego, czy do załatwienia danej sprawy niezbędne jest zaangażowanie jednej czy wielu instytucji publicznych. Zakres i warunki korzystania z ePUAP z uwzględnieniem roli tej platformy w procesie realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną oraz zasad przetwarzania i ochrony danych osobowych zostaną określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw informatyzacji.

Konieczne było uporządkowanie zasad wnoszenia podań i wniosków w postępowaniu administracyjnym oraz sposobu postępowania z dokumentacją niektórych jednostek administracji publicznej – zarówno w sposób tradycyjny (na papierze), jak i drogą elektroniczną. Ustawa o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne zmienia także kilka innych ustaw (w tym Kodeks postępowania administracyjnego). Było to niezbędne w celu ustalenia jednolitych podstaw prawnych dla zarządzania dokumentem elektronicznym (instrukcja

kancelaryjna). Obecnie obowiązujące instrukcje kancelaryjne (dla organów gmin, związków międzygminnych, dla organów powiatów, województwa, dla administracji rządowej w terenie) zostaną połączone w jeden akt prawny wydany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

Jedną z najważniejszych zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego (KPA) jest umożliwienie organom załatwiania spraw również za pomocą dokumentów doręczanych środkami komunikacji elektronicznej przy jednoczesnym założeniu, że obie formy działania wywołują równoważne w sensie prawnym skutki. Zmiany, które będzie musiała wprowadzić administracja publiczna, to w szczególności obowiązek zastosowania doręczeń środkami komunikacji elektronicznej, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania wystąpi do organu administracji publicznej o doręczenie albo wyrazi zgodę na doręczenie pism za pomocą tych środków. Ustawodawca stworzył w ten sposób obywatelowi możliwość podjęcia decyzji o sposobie i formie komunikowania się z administracją publiczną. Co więcej, nastąpiło rozszerzenie kręgu adresatów pism doręczanych środkami komunikacji elektronicznej na innych uczestników postępowania niż strona. Kolejnym udogodnieniem dla odbiorców usług świadczonych przez administrację jest możliwość dostępu elektronicznego do akt (art. 73 KPA), czyli zapewnienia stronie postępowania administracyjnego dostępu on-line do dokumentów elektronicznych w danej sprawie. Przepis nie nakłada jeszcze na administrację takiego obowiązku, ale tworzy podstawę prawną do korzystania z tego rozwiązania przez podmioty publiczne.

Na organy administracji publicznej został nałożony obowiązek wymiany (a raczej

wzajemnego udostępniania) posiadanych w rejestrach danych, bez konieczności dostarczania przez obywatela zaświadczeń z innych urzędów, czyli bez nakładania na niego obowiązku bycia gońcem w trakcie załatwiania spraw. Oznacza to, że organ administracji publicznej nie będzie mógł żądać od przedsiębiorcy ani od obywatela dodatkowych zaświadczeń na potwierdzenie faktu lub stanu prawnego, jeśli organ dysponuje już odpowiednią informacją (art. 220 Kpa) lub może ją pozyskać. A więc dotyczy to zarówno sytuacji, gdy dane znajdują się w rejestrach będących w dyspozycji danego organu, do których posiada on bezpośredni dostęp, jak też gdy istnieje możliwość wymiany danych z innym podmiotem publicznym, dysponującym niezbędnymi danymi. **Jest to kolejny krok do wyeliminowania wymiany informacji zapisanej w postaci papierowej pomiędzy organami administracji publicznej w czasach, gdy niemalże wszystkie informacje są lub mogą być gromadzone w postaci elektronicznej. Co więcej, takie rozwiązanie tworzy podstawy do tego, aby obywatel przestał być „przenośnikiem nośników informacji”, w praktyce przenoszącym papiery od jednego urzędu do drugiego.**

Ustawodawca wprowadził możliwość doręczania decyzji i postanowień za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 63 KPA), jak również zrezygnował z konieczności opatrywania wnoszonych przez stronę podań bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Nowy przepis mówi o tym, że podania mają być uwierzytelnione za pomocą mechanizmów określonych w art. 20a ustawy o informatyzacji. Oznacza to, że obok bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego ważnym kwalifikowanym certyfikatem dopuszcza się następujące sposoby identyfikacji:

- profil zaufany ePUAP (PZ) – będzie umożliwiał składanie pism, podań, wniosków do organów administracji bez konieczności stosowania dodatkowych podpisów elektronicznych, często zbyt kłopotliwych do uzyskania czy też kosztownych dla obywateli; PZ to bezpłatne rozwiązanie udostępniane przez ePUAP, wymagające identyfikacji podczas jednorazowej wizyty obywatela w urzędzie.
- podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, może udostępniać użytkownikom możliwość identyfikacji w tym systemie poprzez zastosowanie innych technologii (dotyczy to np. regionalnych centrów certyfikacji). Przepis ten umożliwia stosowanie innego sposobu identyfikacji niż wymienione powyżej. Może być oparty na podpisie elektronicznym weryfikowanym przy pomocy certyfikatu niekwalifikowanego, a może to być także login i hasło lub inna konstrukcja. To organ administracji publicznej przejmuje odpowiedzialność za rozpoznanie użytkownika w swoim systemie.

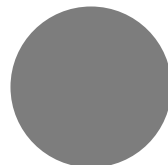
Szczegółowe warunki organizacyjne i techniczne, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do wydania certyfikatu oraz stosowania technologii, oraz zasady potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego ePUAP zostaną określone

w akcie wykonawczym do Ustawy o informatyzacji, wydanym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Natomiast Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia określi:

- warunki organizacyjno-techniczne doręczania dokumentów elektronicznych, w tym reguły tworzenia elektronicznej skrzynki podawczej,
- formę urzędowego poświadczania odbioru dokumentów elektronicznych przez adresatów,
- sposób sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych,
- sposób udostępniania kopii dokumentów elektronicznych oraz warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów dokumentów.

Izabela Adamska – absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, wieloletni pracownik administracji samorządowej, prezes Instytutu Prawa Nowych Technologii. Współpracowała z dwumiesięcznikiem „elektroniczna Administracja” oraz z „Gazetą Prawną”. Od 2008 roku redaguje portal www.elektroniczna-administracja.pl, jest członkiem zespołu ekspertów Portalu Interoperacyjności MSWiA – skupia się na Modelowym funkcjonowaniu Biuletynu Informacji Publicznej; jej naukowe zainteresowania koncentrują się wokół prawa IT oraz prawa administracyjnego, przygotowuje rozprawę doktorską na temat aspektów prawnych elektronicznej administracji.

Nowe ujęcie formy elektronicznej w projekcie kodeksu cywilnego



Dariusz Szostek

Wprowadzenie

Kodeks cywilny z 1964 roku od kilku lat zawiera przepisy dotyczące czynności prawnych dokonywanych w postaci elektronicznej. Są to jednakże przepisy, które zostały „dorzucone” do kodeksu cywilnego, który to w całości był pisany dla czynności dokonywanych w sposób tradycyjny (ustnie, pisemnie itp.). Szczególnie jest to widoczne przy formie czynności prawnych, gdzie w miejsce dotychczasowej formy pisemnej dopuszcza się formę elektroniczną¹, która jest formą niejako obok pisemnej. Świat wirtualny nie jest odpowiednikiem świata rzeczywistego, dlatego zabieg zrównujący formę pisemną i elektroniczną, aczkolwiek słuszny i idący w odpowiednim kierunku, aktualnie wydaje się już niewystarczający. Przykładem może być postępowanie cywilne, gdzie na potrzeby elektronicznego postępowania upominawczego wprowadzono przepisy dotyczące wyłącznie czynności dokonywanych w postaci elektronicznej, z wyłączeniem formy pisemnej.

W aktualnie obowiązującym kodeksie cywilnym zrównano w 2001 roku² oświadczenie woli opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej (art. 78 §2 k.c.). Niestety przepis ten jest sporadycznie wykorzystywany, niewiele czynności

prawnych dokonywanych jest w formie elektronicznej (wynikającej z art. 78 §2 k.c.), co głównie wynika ze znikomego zainteresowania bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem. Początkowo związane to było z ceną. Aktualnie, jak się wydaje, cena nie jest głównym powodem odrzucenia bezpiecznego podpisu elektronicznego. Społeczeństwo, w szczególności uczestnicy obrotu elektronicznego, dla skutecznego i prawnie doniosłego dokonywania czynności w postaci elektronicznej, co do zasady nie potrzebują tego narzędzia. Pojawił się szereg innych instrumentów niż bezpieczny podpis elektroniczny, umożliwiających identyfikację i uwierzytelnienie osób dokonujących czynności w postaci elektronicznej. Tendencja liberalizacji wymogów dotyczących oświadczeń składanych w postaci elektronicznej widoczna jest nie tylko w praktyce, ale również w najnowszych regulacjach międzynarodowych, jak chociażby w konwencji UNCITRAL o posługiwaniu się środkami komunikacji elektronicznej w umowach międzynarodowych z 2005 roku. Projekt nowego kodeksu cywilnego wychodzi naprzeciw tym tendencjom, a także potrzebom rynku, pozostając równocześnie neutralnym technologicznie, co przy niesamowicie szybko zmieniających się technologiach jest wyjątkowo istotne.

Liberalizacja elektronicznej formy czynności prawnej nie tylko jest postulatem, ale także faktem. Przykładem może być ustawa o zmianie ustawy Kodeks Postępowania

1 Szerzej na temat sporu co do istnienia w polskim prawie formy elektronicznej D. Szostek, *Czynność prawna a środki komunikacji elektronicznej*, W. Kocot, *Wpływ Internetu na prawo umów*, Warszawa 2004.

2 Dz.U. 2001 Nr 130, poz. 1450; Dz.U. 2003, Nr 114, poz. 542

Cywilnego i oraz niektórych innych ustaw wprowadzająca elektroniczne postępowanie upominawcze. Zgodnie z nowym art. 126 ust. 5 pisma procesowe wniesione drogą elektroniczną powinny być opatrzone podpisem elektronicznym w znaczeniu ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym. Ustawodawca odchodzi od wymogu używania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego ważnym kwalifikowanym certyfikatem na rzecz prostszego, nadawanego w systemie obsługującym EPU, „zwykłego” podpisu elektronicznego, zabezpieczając system m.in. poprzez obligatoryjną opłatę, bez której uiszczenia pozew nie wywołuje skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem pozwu (co pozwala także pośrednio na identyfikację opłacającego i częściowo zabezpieczyć system przed atakami destrukcyjnymi).

W ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wprowadzono nowe zasady identyfikacji i uwierzytelnienia podmiotów (art. 20a). Poprzez zmianę kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 63 k.p.a., podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo 2. ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dotychczas dla złożenia podania czy też jakiegokolwiek pisma w postaci elektronicznej konieczne było jego opatrzenie bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem³. Użycie tegoż podpisu było także konieczne dla odebrania doręczanego pisma w postaci dokumentu elektronicznego (dla opatrzenia urzędowego poświadczenia odbioru), co skutecznie ograniczało możliwość kontaktów obywateli z administracją. Nowelizacja przewiduje

uwierzytelnianie i identyfikację użytkownika poprzez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu lub przy zastosowaniu profilu zaufanego ePUAP. Poza powyższymi rozwiązaniami podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, może udostępniać użytkownikom możliwość identyfikacji w tym systemie poprzez zastosowanie innych technologii, na Śląsku będzie to podpis elektroniczny SEKAP.

Projekt zmian kodeksu cywilnego w zakresie formy wpisuje się w powyższą tendencję tj. liberalizację w zakresie dokonywania czynności w postaci elektronicznej. W szczególności poprzez propozycję nowej formy tj. formy dokumentowej, modyfikując formę elektroniczną równoważną formie pisemnej, zmniejszając rygoryzm związany z koniecznością użycia bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego ważnym kwalifikowanym certyfikatem, a także modyfikując datę pewną, dopuszczając jej zachowanie także poprzez wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej.

Pojęcie dokumentu

Jednym z donioślejszych przepisów projektu jest pierwsza w polskim prawie cywilnym materialnym definicja dokumentu. Dotychczas dokument kojarzył się z papierem, tekstem wyrażonym literami, często z podpisem (w doktrynie od lat toczy się spór co do konieczności podpisu na dokumencie). Dokument elektroniczny (którego definicja znajduje się wyłącznie w ustawie o informatyzacji) wymyka się dotychczasowemu ujęciu dokumentu. Nowe ujęcie uwzględnia dotychczasowy dorobek doktryny w zakresie dokumentów, ale otwiera się także na nowe technologie, uwzględniając elektroniczną postać dokumentu. Zgodnie z propozycją dokumentem jest informacja obejmująca treść oświadczenia

3 Szerzej na temat reguł dotyczących doręczania pism w postaci elektronicznej D. Szostek (red): *eAdministracja, zagadnienia prawne informatyzacji administracji*, Wrocław 2009.

woli lub innego oświadczenia, utrwalona w sposób umożliwiający jej zachowanie i odtworzenie. Proponowana definicja sformułowana została przy zastosowaniu kryterium mieszanego – przedmiotowo-funkcjonalnego⁴. Istotą tego pojęcia jest informacja, intelektualna zawartość, treść obejmująca oświadczenia, w tym oświadczenia woli. Nowa definicja zrywa z tradycyjnym ujęciem dokumentu czyli papierowego nośnika zawierającego treść sporządzoną w postaci pisemnej. Nowoczesne, niebędące w postaci pisemnej, dokumenty często w o wiele lepszy sposób odzwierciedlają składane oświadczenia. Dokument w nowym ujęciu może przyjąć postać tradycyjną, tj. znaków graficznych, ale także postać dźwiękową, obraz, a nawet składać się z wielu danych (meta dane) umieszczonych w odpowiednich bazach, które mogą stanowić dokument wyłącznie poprzez użycie odpowiedniego systemu teleinformatycznego i ich wizualizację. Może być zawarty na tradycyjnym nośniku (papier), ale także na nośniku cyfrowym⁵. Nie ma znaczenia dla istnienia dokumentu nośnik, na którym jest on sporządzony. Dokument powiązany jest z informacją a nie z nośnikiem⁶. Dla sporządzenia dokumentu nie jest konieczne opatrywanie go podpisem własnoręcznym⁷ lub bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem. Granicą dowolności w zakresie sporządzania dokumentu jest funkcja dowodowa, jaką ma spełniać.

Forma dokumentowa

Forma dokumentowa powiązana jest z definicją dokumentu. Dla zachowania formy dokumentowej należy złożyć oświadczenie woli w postaci dokumentu w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie. Istotą formy dokumentowej jest nowoczesne ujęcie dokumentu tj. w oderwaniu od podpisu i nośnika. Forma dokumentowa będzie zachowana, gdy oświadczenie zostanie utrwalone w sposób umożliwiający zachowanie i odtworzenie, ale także w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie. Nie jest to całkowicie nowa, nieznana w obrocie forma. Od wielu lat jest ona wykorzystywana do dokonywania czynności prawnych (np. zawieranie umów poprzez mail, elektroniczny formularz zamówienia itp.). Wprowadzono tylko dla niej ramy prawne. Dotychczas zawarcie umowy poprzez pocztę elektroniczną bez użycia bezpiecznego podpisu elektronicznego było traktowane jak zawarcie umowy w formie ustnej (formą ustną jest każda umowa nie będąca formą szczególną).

Forma elektroniczna⁸

Podczas prac nad projektem przesądzono o wyodrębnieniu, obok formy pisemnej, formy elektronicznej jako odrębnej formy czynności prawnej (w tym zakresie istniał spór doktrynalny), zliberalizowano równocześnie

4 Z uzasadnienia do projektu.

5 Szerzej na temat dokumentu elektronicznego D. Szostek, M. Świerczyński, *Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym*, MoP 17/2007; B. Kaczmarek, *Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym – polemika*, MoP 5/2008; D. Szostek, M. Świerczyński, *Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym – odpowiedź na polemikę*, MoP 6/2009).

6 Por G. Szpor, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, Warszawa 2007, str. 39 i nast. Rozważania te dotyczą wprowadzie prawa publicznego, ale autorka postuluje interdyscyplinarność pojęciową w różnych gałęziach prawa.

7 Por. na temat sporu dotyczącego podpisu jako elementu dokumentu K. Knoppek, *Dokument w procesie cywilnym*, Poznań 1993, str. 19-35; A. Bieliński, *Charakter podpisu w polskim prawie cywilnym materialnym i procesowym*, Warszawa 2007, str. 88

8 Nowe brzmienie przepisów dotyczących formy elektronicznej w k.c. zostało uwzględnione w przepisach zmieniających inne przepisy projektu nowej ustawy o podpisach elektronicznych. Prawdopodobnie z chwilą wejścia ustawy w życie zmianie ulegnie aktualny art. 78 k.c. zgodnie z propozycją z projektowanego k.c.

wymogi dotyczące zachowania formy elektronicznej w stosunku do aktualnej regulacji. Wpływ na to miały zarówno tendencje koncepcji zachodnich, najnowsze regulacje międzynarodowe (m.in. konwencja UNCITRAL o posługiwaniu się środkami komunikacji elektronicznej w umowach międzynarodowych z 2005 roku), polskie (EPU, ustawa o informatyzacji itp.) oraz potrzeba rynku.

Zgodnie z projektem dla zachowania formy elektronicznej należy złożyć oświadczenia woli w postaci danych elektronicznych, do których dołączono lub powiązane je logicznie z podpisem elektronicznym w sposób umożliwiający identyfikację składającego oraz wykrycie każdej późniejszej zmiany treści takiego oświadczenia (§1). Jeżeli z ustawy lub czynności prawnej nie wynika nic innego, złożenie oświadczenia woli w formie elektronicznej spełnia wymóg złożenia oświadczenia woli w formie pisemnej (§2). Warto tu zwrócić uwagę, iż zrezygnowano (z pełną świadomością) z równoważności formy elektronicznej i pisemnej, dopuszczając wprawdzie wypełnienie formy pisemnej poprzez spełnienie wymogów przewidzianych dla formy elektronicznej, ale już nie odwrotnie (forma pisemna nie spełnia wymogów formy elektronicznej). Wymogi określone w §1 odpowiadają wymogom zaawansowanego podpisu elektronicznego dyrektywy z 13 grudnia 1999 r. w sprawie ramowych warunków Wspólnoty dla podpisu elektronicznego (99/93/WE) oraz definicji zaawansowanego podpisu elektronicznego w projekcie nowej ustawy o podpisach elektronicznych. Oczywiście o wiele łatwiej byłoby odnieść się do pojęcia zaawansowanego podpisu elektronicznego i odwołać się do ustawy o podpisach elektronicznych, w miejsce definicji opisowej wprowadzonej do art. 108, uznano jednak, iż tak doniosła kwestia jak forma elektroniczna nie powinna być uzależniona od technicznej definicji w ustawie o podpisach (tym bardziej, iż nie ma pewności co do uchwalenia nowej ustawy

i ostatecznej treści definicji) i pozostawiona poza rozważaniami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Odejście od bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego ważnym kwalifikowanym certyfikatem (w projekcie nowej ustawy o podpisach elektronicznych - podpisu kwalifikowanego) wychodzi naprzeciw sugestiom Komisji Europejskiej (promowanie zaawansowanego podpisu elektronicznego) oraz potrzebom i wymaganiom rynku. Przykładem czynności prawnych dokonywanych od wielu lat w formie elektronicznej w projektowanym ujęciu są czynności bankowe (w tym elektroniczne przelewy) w ramach bankowości elektronicznej.

Co istotne, w projektowanym przepisie wzięto pod uwagę koncepcję podpisu osobistego w dowodzie tożsamości. Zgodnie z art. 3 pkt. 3 projektu ustawy o podpisie elektronicznym podpis osobisty to zaawansowany podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego certyfikatu osobistego, składany przez osobę fizyczną, za pomocą danych do składania podpisu elektronicznego zawartych w dowodzie osobistym, a więc podpis spełniający wymogi formy elektronicznej projektowanego k.c. Jak się wydaje, ograniczenie skutków podpisu osobistego do czynności dokonywanych z organami administracji (projekt ustawy o p.e.) nie będzie miało znaczenia dla skutków materialno prawnych nowego ujęcia formy elektronicznej.

Liberalizacja formy elektronicznej nie oznacza rezygnacji z narzędzia, jakim jest bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany ważnym kwalifikowanym certyfikatem. Dla niewielu czynności (wyjątek, a nie zasada) konieczne będzie użycie formy w większym stopniu gwarantującej prawdziwość złożonego oświadczenia oraz pewniejszą identyfikację osoby dokonującej czynności prawnej niż

zliberalizowana forma elektroniczna. W takich sytuacjach będzie wymagane opatrzenie oświadczenia bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem (tzw. kwalifikowana forma elektroniczna). Wprawdzie nie jest ona *expressis verbis* wyodrębniona w projekcie, jednakże będzie miała ona zastosowanie poprzez odpowiednie brzmienie przepisów dotyczących dokonywania danej czynności.

O zmianę przepisów dotyczących formy czynności prawnych w zakresie czynności dokonywanych w postaci elektronicznej postulowano od dawna. Wydaje się, że przedstawione propozycje wychodzą naprzeciw oczekiwaniom, zachowując neutralność technologiczną. Powinny przyczynić się nie tyle do zwiększenia ilości czynności prawnych dokonywanych z użyciem środków komunikacji

elektronicznej ile dostosowanie ram prawnych do istniejącej sytuacji i potrzeb obrotu gospodarczego oraz wykluczenia istniejących w tym zakresie wątpliwości interpretacyjnych.

Dr Dariusz Szostek jest członkiem zespołu Ministra Sprawiedliwości do spraw informatyzacji procedur, ekspert w Zespole Zadaniowym ds. Usuwania Barrier Prawno-Proceduralnych e-Administracji Komitetu Rady Ministrów ds. Informatyzacji i Łączności, Członek Zespołu Problemowego Komisji Kodyfikacyjnej powołanej do opracowania przepisów kodeksu cywilnego dotyczących czynności prawnych, Kierownik Zakładu Prawa Śląskiej Wyższej Szkoły Zarządzania w Katowicach, współpracownik CBKE Uniwersytetu Wrocławskiego. Współtwórca koncepcji oraz przepisów elektronicznego postępowania upominawczego (tzw. e-sąd).

Proponujemy

WARSZTATY ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W SEKTORZE IT – nowelizacja i rekomendacje UZP odnośnie zamawiania systemów informatycznych

Celem warsztatu jest przedstawienie trzech istotnych nowości w systemie prawa zamówień publicznych:

- projektu nowelizacji ustawy uchwalonego przez Sejm dnia 25 września 2009 r.,
- projektu nowelizacji uchwalonego przez Sejm dnia 23 października 2009 r. oraz
- rekomendacji Urzędu Zamówień Publicznych opublikowanych przez Urząd w sierpniu 2009 r.

Formuła prowadzenia zajęć pozwoli na zadawanie pytań na bieżąco, w trakcie omawiania poszczególnych kwestii.

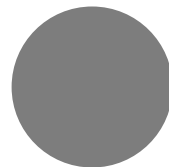
Na warsztaty zapraszamy zarówno wykonawców jak i zamawiających.

Warsztaty prowadzą:

dr Wojciech Kaliński, Bartłomiej Wachta (Kancelaria Radców Prawnych Maruta i Wspólnicy)

Więcej: www.cpi.com.pl/zamowieniapubliczne

Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w działaniu organów spółek prawa handlowego



Konrad Konarski

Środki komunikacji elektronicznej z dużym trudem torują sobie drogę do codziennej praktyki działania organów spółek handlowych. Choć w ostatniej dekadzie nowe metody wymiany informacji zrewolucjonizowały niemal każdą sferę biznesu i życia prywatnego, to ciągle w znikomym stopniu są wykorzystywane na walnych zgromadzeniach, posiedzeniach rad nadzorczych i zarządów, które w XXI wieku przebiegają identycznie jak obrady organów Kompanii Wschodnioindyjskiej.

Wina tym razem nie leży po stronie braku odpowiednich przepisów. Od dawna istnieje w Polsce infrastruktura prawna, która pozwala na szerokie wykorzystywanie środków komunikacji elektronicznej w działaniach spółek. Tak rzadkie sięganie do tych możliwości wynika raczej z przywiązania do istniejącej od wielu lat praktyki, inercji władz spółek czy obaw o techniczne i prawne ryzyka wynikające z możliwych wad nowych technologii.

Jakościową zmianę tego podejścia może przynieść nowelizacja Kodeksu spółek handlowych z 5 grudnia 2008 r., która na spółki nakłada obowiązek (a nie, jak do tej pory, daje opcjonalną możliwość) stosowania niektórych metod komunikacji elektronicznej przy organizacji walnych zgromadzeń. Daje to nadzieję na zmianę generalnego stosunku do nowoczesnych metod komunikacji, które będą coraz szerzej wykorzystywane także w działaniach innych organów spółek.

Komunikacja elektroniczna na walnych zgromadzeniach

Promowany przez warszawską giełdę Kodeks Dobrych Praktyk już od kilku lat zaleca spółkom giełdowym korzystanie z nowoczesnych technologii w komunikacji z akcjonariuszami i między innymi nakazuje przeprowadzanie internetowych transmisji obrad walnych zgromadzeń. Jest to jednak jedna z tych zasad, których większość spółek nie chce stosować. Zaledwie kilku emitentów zdecydowało się przeprowadzić transmisje obrad swoich walnych zgromadzeń, a tylko jedna spółka giełdowa - PKN Orlen SA – zdecydowała się na zakończony sukcesem eksperyment z możliwością zdalnego głosowania na walnym.

Szersze korzystanie z komunikacji elektronicznej będzie wymuszone przez nowelizację Kodeksu spółek handlowych z dnia 5 grudnia 2008 r., która weszła w życie w sierpniu 2009 r. Nowelizacja stanowi implementację do polskiego prawa Dyrektywy o prawach akcjonariuszy („Dyrektywa w sprawie wykonywania niektórych praw akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym”) nr 2007/36/WE z 11 lipca 2007 r. Jednym z głównych założeń filozofii Dyrektywy było zwiększenie nadzoru akcjonariuszy nad działalnością spółek i ich władz, w tym wykorzystanie nowoczesnych metod wymiany informacji. Realizując to założenie dyrektywa – a w ślad za nią polska nowelizacja Kodeksu spółek handlowych – wylicza i sankcjonuje kilka sposobów komunikacji elektronicznej przy realizacji praw akcjonariuszy.

W szczególności, europejskie spółki powinny w szerokim zakresie umożliwiać swoim

akcjonariuszom elektroniczny udział w walnych zgromadzeniach poprzez zdalny odbiór transmisji obrad w czasie rzeczywistym, głosowanie na walnym przez pełnomocnika lub bezpośrednio on-line albo dwustronną komunikację w czasie rzeczywistym podczas walnego (np. zgłaszanie wniosków czy zadawanie pytań).

Instrumenty te są jednak fakultatywne. Spółki mogą, ale nie muszą, w swoich statutach zapisać możliwość korzystania z nich. Nie można raczej mieć złudzeń, że większość spółek już w nadchodzącym sezonie walnych zgromadzeń odda wszystkie te instrumenty w ręce swoich akcjonariuszy. Sądząc po reakcji na zalecenia Kodeksu Dobrych Praktyk i praktyce ostatnich kilku miesięcy po wejściu w życie nowelizacji można raczej sądzić, że w większości ogłoszeń o zwołaniu walnych zgromadzeń pojawi się zdanie: „Nie przewiduje się możliwości uczestnictwa w walnym zgromadzeniu przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej”.

Nowelizacja zawiera jednak także przepisy bezwzględnie obowiązujące, które nakładają na spółki obbligo, a nie tylko możliwość, stosowania pewnych form komunikacji elektronicznej. Spółki publiczne muszą obecnie posiadać stronę internetową. Walne zgromadzenie zwoływane jest elektronicznie poprzez zamieszczenie ogłoszenia na stronie spółki i wysłanie odpowiedniego raportu bieżącego. Na stronie internetowej spółki muszą też zamieszczać wszelkie informacje i materiały na walne zgromadzenie, w tym projekty uchwał oraz – po dniu walnego – treść podjętych uchwał.

Ponadto spółki publiczne powinny ułatwić swoim akcjonariuszom udzielanie pełnomocnictw do głosowania na walnym zgromadzeniu. W tym celu spółki muszą zamieścić na swojej stronie wzór pełnomocnictwa.

Pełnomocnictwo takie może być udzielone w formie elektronicznej. Ani Dyrektywa ani Kodeks nie definiują tego pojęcia, ale wskazują, że pełnomocnictwo nie musi być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. Statut spółek nie może też wprowadzać ograniczeń co do formy pełnomocnictwa. Należy więc przyjąć, że wymóg formy elektronicznej spełni każdy przekaz środkami komunikacji elektronicznej, który pozwoli na czytelne i jednoznaczne przekazanie treści oświadczenia woli o udzieleniu pełnomocnictwa. Nie ma więc przeszkód, aby pełnomocnictwo zostało przekazane w formie wiadomości e-mail, odpowiedniego wpisu na formularzu na stronie internetowej, telefaksu czy nawet sms, byle tylko spółka była w stanie dokonać identyfikacji osoby składającej to oświadczenie woli.

Choć zatem istnieją możliwości prawne i techniczne, to trudno obecnie ze strony akcjonariuszy zauważyć faktyczny „popyt” na nowe formy udziału w walnych zgromadzeniach. Z pewnością jednak z czasem będą oni chcieli korzystać z tak daleko idących ułatwień i wymuszą na spółkach wprowadzenie do statutów odpowiednich zapisów pozwalających na elektroniczny udział w walnych zgromadzeniach. W celu ograniczenia ryzyka błędnej identyfikacji akcjonariusza bądź ryzyka awarii systemów informatycznych zalecane jest, aby dodatkowo w regulaminie walnego zgromadzenia szczegółowo opisać akceptowane przez spółkę metody identyfikacji oraz procedury awaryjne na wypadek problemów technologicznych.

Uchwały rady nadzorczej przy wykorzystaniu środków komunikacji

Kodeks spółek handlowy wprost pozwala radom nadzorczym spółek - zarówno spółek akcyjnych, jak i z ograniczoną odpowiedzialnością - na podejmowanie uchwał „przy wykorzystaniu środków bezpośredniego

komunikowania się na odległość”. Rada może więc działać poza tradycyjnym posiedzeniem, a członkowie rady, aby podjąć uchwałę, nie muszą fizycznie znajdować się w jednym miejscu. Koniecznym warunkiem jest, aby możliwość taka była zapisana w statucie spółki.

Kodeks nie wylicza katalogu „środków bezpośredniego komunikowania się na odległość” i nie ma wśród prawników pełnej jasności, co mieści się w tym pojęciu. Nie ma wątpliwości, że środkiem takim jest telekonferencja lub wideokonferencja, czy to za pośrednictwem tradycyjnej linii telefonicznej, czy za pośrednictwem internetu. Takie zresztą środki są w praktyce najczęściej stosowane przez spółki. Niektórzy twierdzą ponadto, że w grę mogą wchodzić inne formy komunikowania się, takie jak telefax, e-mail czy sms, choć można mieć wątpliwości, czy spełniają one wymóg „bezpośredniości”, który można rozumieć jako wymóg, aby w każdym momencie każdy członek rady jednocześnie mógł komunikować się z wszystkimi pozostałymi członkami rady.

Tak jak w przypadku każdej innej uchwały rady nadzorczej, uchwała na posiedzeniu wirtualnym może zostać podjęta, jeżeli wszyscy członkowie rady zostali zaproszeni na posiedzenie, a obecna jest co najmniej ich połowa. Dodatkowo wszyscy członkowie rady powinni zostać powiadomieni o treści projektu uchwały. Nie ma przy tym określonych wymogów ani co do formy takiego powiadomienia, ani wyprzedzenia, z jakim powiadomienie miałoby nastąpić. Nie ma więc przeszkód, aby członkowie rady zostali powiadomieni o treści projektu ustnie podczas telekonferencji, tuż przed głosowaniem nad uchwałą (pod warunkiem, że wszyscy członkowie będą na tej telekonferencji obecni). Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów, chyba że statut stanowi inaczej.

Uchwały na posiedzeniach wirtualnych mogą być podejmowane we wszelkich kwestiach pozostających w kompetencji rady nadzorczej, za wyjątkiem wyborów przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady nadzorczej, powołania członka zarządu oraz odwołania i zawieszania tych osób. Zakaz ten znajduje być może uzasadnienie w szczególnej wadze tych kwestii, przez co uchwały ich dotyczące powinny być podejmowane po bezpośredniej i osobistej wymianie poglądów na „prawdziwym” posiedzeniu rady. Jednocześnie jednak wyłącza się w ten sposób możliwość szybkiego podjęcia uchwał np. w sprawie odwołania zarządu, a najczęściej właśnie w takich sprawach potrzebna jest szybka reakcja rady.

Spółki, które chcą zapewnić swoim radom nadzorczym możliwość podejmowania uchwał za pomocą środków komunikacji elektronicznej, powinny wprowadzić do swoich statutów odpowiednie upoważnienie. Wystarczy proste powtórzenie zapisu ustawy (np. *„Rada nadzorcza może podejmować uchwały przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość”*). Natomiast w regulaminie rady nadzorczej wskazane jest uregulowanie szczegółów, tym bardziej, że kodeksowa regulacja wirtualnych posiedzeń rady jest dość szczątkowa. Regulamin może m.in. wskazywać dopuszczalne formy bezpośredniego komunikowania się na odległość i określać techniczne sposoby korzystania z tych form. Pozostaje tylko upewnić się, że każdorazowi członkowie rady mają techniczne możliwości i elementarne umiejętności politechniczne niezbędne do uczestniczenia w wirtualnych posiedzeniach.

Wirtualne posiedzenie zarządu

Komunikacja elektroniczna przy odbywaniu posiedzeń rad nadzorczych niewątpliwie daje spółkom spore oszczędności,

ale prawdziwym ułatwieniem byłaby możliwość stosowania komunikacji elektronicznej w działaniu zarządów spółek. Zarząd na bieżąco kierując działalnością spółki musi spotykać się o wiele częściej i podejmować znacznie więcej decyzji. Decyzje te mogłyby być szybsze i przez to bardziej efektywne, gdyby istniała możliwość odbywania posiedzeń zarządu za pośrednictwem środków komunikowania się na odległość. Nie bez znaczenia jest też znacznie mniejsze angażowanie czasu członków zarządu.

Tymczasem kodeks spółek handlowych – odmiennie niż w przypadku rad nadzorczych – nie zawiera przepisów pozwalających na odbywanie „wirtualnych” posiedzeń zarządu. Geneza takiego rozróżnienia między radami nadzorczymi a zarządem nie jest jasna, a uzasadnienia podawane przez twórców kodeksu spółek handlowych czy przedstawicieli doktryny prawa nie były ani spójne, ani przekonujące. Nie zmienia to jednak faktu, że w opinii większości prawników zarządy spółek nie mogą obecnie odbywać „wirtualnych posiedzeń”. Podstawowym argumentem używanym dla uzasadnienia takiego zakazu jest fakt, że w kodeksie spółek handlowych wprost zapisano możliwość odbywania „elektronicznych” posiedzeń rad nadzorczych. Twierdzi się, że gdyby ustawodawca chciał pozwolić także na odbywanie wirtualnych posiedzeń także zarządom, to by taką możliwość wprost zapisał w kodeksie, tak jak uczynił to w przypadku rad nadzorczych.

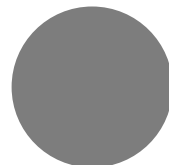
Tak więc – paradoksalnie – pozytywne uregulowanie w kodeksie kwestii odbywania wirtualnych posiedzeń rad nadzorczych w praktyce zahamowało rozwój komunikacji elektronicznej w spółkach, bo doprowadziło do faktycznego wyeliminowania elektronicznych posiedzeń zarządów czy walnych zgromadzeń. Przed wejściem w życie kodeksu

spółek handlowych trudno byłoby znaleźć rzeczowe argumenty przeciwko możliwości odbywania wirtualnych posiedzeń rad nadzorczych i zarządów. Pod rządem obecnych przepisów argument taki już niestety istnieje, nawet jeżeli jest to słaby i dający się łatwo obalić argument *a contrario* (skoro ustawa coś reguluje i na to pozwala, to jeżeli czegoś podobnego nie reguluje, to znaczy, że także i nie pozwala). Trzeba jednak pamiętać, że prawnicy zajmujący się prawem spółek cechują się ponadprzeciętną awersją do ryzyka, nabytą w wyniku licznych potyczek z sędziami KRS i akcjonariuszami mniejszościowymi, nierzadko niechętnymi wobec władz spółek i skorymi do zaskarżania uchwał. Nic dziwnego, że z przesadną dbałością unikają rozwiązań, co do których istnieje choćby odrobina niepewności co do ich zgodności z prawem i przez to rodzą nawet minimalne ryzyko zakwestionowania ich w sądzie.

Na szczęście nie jest to podejście jednolite. Wiele spółek, w tym giełdowych, zapisuje w swoich statutach czy regulaminach możliwość odbywania posiedzeń zarządu za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej i aktywnie z tej możliwości korzysta. Ryzyko kwestionowania takiego sposobu procedowania zarządu jest ograniczone tym, że zasadniczo nikt poza samymi członkami zarządu nie ma prawnej możliwości zaskarżania uchwał zarządów. Można więc tylko zachęcić do większej odwagi w stosowaniu przez spółki nowoczesnych form odbywania posiedzeń zarządów. Trzeba jedynie pamiętać, aby możliwość wirtualnych posiedzeń zarządu była przewidziana w regulaminie zarządu bądź w statucie spółki.

Konrad Konarski jest współnikiem
w kancelarii prawnej
Baker & McKenzie

Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego – informatyzacji postępowania administracyjnego ciąg dalszy. Wprowadzenie do tematu



Wprowadzone w noweli z dnia 12 lutego 2010 r. ustawy o informatyzacji zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego stanowią głównie kontynuację kierunku informatyzacji postępowania administracyjnego zapoczątkowanego w ustawie z 2005 r. Niektóre nowe rozwiązania mogą jednak powodować daleko idące konsekwencje w działalności administracji publicznej.

Grzegorz Sibiga

W ramach ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230) dokonano także zmiany w dwóch podstawowych dla działania administracji ustawach proceduralnych: ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) oraz w ustawie – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). To największe w ostatnim czasie nowelizacje tych ustaw, a w zakresie informatyzacji pierwsza od 2005 r. zmiana w przepisach dotyczących postępowania administracyjnego. Dotyczą one bardzo szerokiego wachlarza zagadnień. Dlatego niniejszy tekst, z założenia ograniczony objętościowo, należy traktować jedynie jako wprowadzenie do dalszej dyskusji, która z pewnością będzie dotyczyła poszczególnych problemów wynikających z nowych przepisów kodeksu. Przedstawiam w nim cele oraz wstępną charakterystykę przyjętych zmian.

Przyczyny i cele zmian

Historia przepisów dotyczących informatyzacji postępowania administracyjnego nie jest odległa. Dopiero w nowelizacji k. p. a. z końca 1998 r.¹ zmieniono jeden przepis - art. 63 §1 k. p. a., w którym przewidywano, iż jednym ze sposobów wniesienia podania jest jego złożenie za pomocą poczty elektronicznej. Prawdziwym przełomem w informatyzacji administracji publicznej miała się okazać ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.). Dokonano w niej także zmian w k. p. a., w których przewidziano zastosowanie środków komunikacji elektronicznej do przyjmowania podań oraz doręczania przez organ pism w formie dokumentów elektronicznych. W kodeksie zawarto upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych, dotyczących elektronicznych doręczeń (art. 39¹ §2 k. p. a.), które zostało zrealizowane dopiero w 2006 r., poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 227, poz. 1664).

¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126).

Ocena znowelizowanych przepisów k. p. a. nie wypada jednak korzystnie. Obywatelom wnoszącym podania postawiono zbyt wygórowany warunek posługiwania się „bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu” (art. 63 §3a pkt 1 k. p. a.). Z kolei dotyczące organu zasady elektronicznych doręczeń pozostały jedynie „na papierze”, a od wejścia w życie nowych przepisów nie stwierdziłem w administracji publicznej żadnego prawidłowego ich wdrożenia, tj. zgodnego z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 39¹ §2 k. p. a. Wydaje się, że przyczyną takiej sytuacji był brak obowiązku organu w tym przedmiocie, nawet gdy obywatel zwrócił się do niego o elektroniczne doręczanie pism (art. 39¹ §1 k. p. a.). Zresztą zdaniem niektórych autorów elektroniczna droga doręczania decyzji i postanowień była w ogóle niedopuszczalna, ponieważ szczegółowe przepisy kodeksu dotyczące tych dokumentów przewidywały tylko doręczenie na piśmie (art. 109 §1 oraz art. 125 §1 k. p. a.)². Oprócz tego przepisy określające elementy poszczególnych pism w postępowaniu (decyzje, postanowienia, wezwania) wprost nie wskazywały na dopuszczalność zastosowania podpisu elektronicznego przez organ administracji publicznej.

Celem obecnej nowelizacji k. p. a. było zatem w pierwszej kolejności usunięcie barier rzeczywistej informatyzacji postępowania administracyjnego oraz wynikająca z tego konieczność zobowiązania organów administracji publicznej do zastosowania rozwiązań technicznych i organizacyjnych zapewniających prowadzenie elektronicznego postępowania. Sposobem realizacji tego celu pozostaje szersze wykorzystanie w k. p. a. rozwiązań z ustawy o informatyzacji (np. elektroniczna skrzynka podawcza, urzędowe poświadczenie odbioru,

profil zaufany ePUAP). Niezależnie od tego ustawodawca przewiduje informatyzację kolejnych czynności organu, takich jak wydawanie zaświadczeń czy zapewnienie stronie wglądu w akta sprawy. Nie jest to jednak koniec procesu zmian w kodeksie, ponieważ nawet w uzasadnieniu projektu obecnie przyjętej ustawy zaznacza się, że nie zdecydowano się jeszcze na wprowadzenia do k. p. a. przepisów odnoszących się do elektronicznego protokołowania i sporządzania urzędowych adnotacji³.

Specyfika zmian w k. p. a.

Zmiany w k. p. a. można podzielić na dwie grupy:

1. modyfikujące aktualne rozwiązania dotyczące wnoszenia podań oraz doręczania pism przez organ,
2. przewidujące nowe rozwiązania (dostęp do akt sprawy, zakazy dowodowe, wydawanie elektronicznych zaświadczeń).

Dokument elektroniczny znajduje szerokie zastosowanie zarówno do czynności organów administracji publicznej, jak i podań składanych przez obywateli. Potwierdzeniem zasady jego równoważności z dokumentem papierowym jest zmiana w zasadzie ogólnej wyrażonej w art. 14 k. p. a. Sposobem załatwiania spraw - obok formy pisemnej – staje się „forma dokumentu elektronicznego, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej”. Co ważne, ustawodawca całkowicie rezygnuje z zastosowania informatycznych nośników danych do dokonywania doręczeń w postępowaniu. Tylko środki komunikacji elektronicznej zapewniają bowiem pełną realizację celów informatyzacji postępowania administracyjnego. Dzięki

2 P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, str. 255.

3 Uzasadnienie (do projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw), druk 2110/VI Kadencja, str. 16-17.

nim postępowanie ma się stać szybsze, tańsze, prostsze i zapewniające wyższy poziom realizacji uprawnień informacyjnych jego uczestników.

Oczywiście dyskusyjny pozostaje, zastosowany w art. 14, zwrot „forma dokumentu elektronicznego”, ale posłużenie się nim stanowi tylko konsekwencję poprzedniej nowelizacji kodeksu z 2005 r. Używano w niej bowiem wyłącznie tego sformułowania (np. art. 57 §5 pkt 1 k. p. a.). W tym miejscu należy też zwrócić uwagę, że pojęciem „forma dokumentu elektronicznego” – jako pojęciem podstawowym – posłużono się w ustawie z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustaw w celu ujednolicenia terminologii informatycznej (Dz. U. nr 171 poz. 1056)⁴.

W tegorocznej noweli do samej ustawy o informatyzacji wprowadza się pojęcie „postać elektroniczna”. Nie zachowano jednak jednolitości terminologicznej, ponieważ równocześnie ta sama ustawa pozostawia w k. p. a. i Ordynacji podatkowej dotychczasowy zwrot „forma dokumentu elektronicznego”.

Elektroniczne wnoszenie podań

W zmienianym art. 63 §3a k. p. a. zamiast warunku posługiwania się „bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu” przewiduje się trzy alternatywne sposoby identyfikacji obywatela składającego podanie, będące jednocześnie wymogami co do treści podania:

1. tzw. kwalifikowany podpis elektroniczny (tak jak dotychczas),
2. podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP,
3. inne technologie identyfikacji użytkownika.

Każdy z tych 3 sposobów identyfikacji będzie miał równorzędny charakter w stosunkach nawiązywanych z organami administracji publicznej. Dalszego wyjaśnienia wymagają dwa ostatnie środki, ze względu na ich nowatorski charakter. Znowelizowana ustawa o informatyzacji wprowadza nowy rodzaj podpisu elektronicznego – podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP. Każdy organ administracji publicznej będzie zobowiązany do uznawania za skuteczne podania, które zostanie opatrzone takim podpisem. Szczegółowe zagadnienia dotyczące warunków jego składania zostaną określone w rozporządzeniu. Oprócz tego każdy z organów będzie mógł w stosunkach z obywatelami zastosować każdą inną technologię do ich identyfikacji⁵. Dopuszczalne wydaje się nawet zastosowanie rozwiązania ograniczającego w komunikacji elektronicznej obowiązki obywatela tylko do jego deklaracji potwierdzającej własne dane osobowe. Wybór takich technologii pozostawiono organowi, który zresztą nie ma obowiązku korzystania z nich i może się ograniczyć do identyfikacji na podstawie tzw. kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub zaufanego profilu ePUAP.

E-podanie będzie mogło zostać wniesione jedynie poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP) organu administracji publicznej. Trzeba zwrócić uwagę, iż w ten sposób została w projekcie określona forma podania (art. 63 §1), a nie jest to warunek co do jego treści

4 Np. ustawa ujednolicającą terminologię informatyczną zmienia w art. 25 ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.). Zmiana polega na zastosowaniu w aż 4 przepisach ustawy zwrotu „forma dokumentu elektronicznego”.

5 Jedyne ustawowe ograniczenie w dowolności wyboru technologii identyfikacji użytkownika dotyczy sytuacji, gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek dokonania czynności w siedzibie podmiotu publicznego (np. dokonanie meldunku).

(art. 63 §3-3a k. p. a.). Oznacza to, że dokument elektroniczny wniesiony w inny sposób (np. na adres e-mail konkretnego pracownika urzędu) nie powinien być w ogóle traktowany jako skuteczne podanie. Jeśli natomiast pismo zostanie doręczone za pomocą ESP organ ma obowiązek każdorazowego potwierdzenia jego wniesienia poprzez zwrotne przesłanie nadawcy urzędowego poświadczenia odbioru (na wskazany adres elektroniczny).

Doręczenie dokumentu elektronicznego przez organ

Większość zmian w projekcie noweli dotyczy sporządzania przez organ dokumentów elektronicznych w postępowaniu i ich doręczenia. Projekt noweli zobowiązuje do stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego przez osobę upoważnioną do podpisania dokumentu urzędowego (piastuna funkcji organu administracji publicznej, osoby upoważnionej przez organ, pracownika organu). Rozwiązanie takie proponuje się w art. 54 §2 (wezwanie), art. 107 §1 (decyzja), art. 124 §1 (postanowienie), art. 238 §1 (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku). Oczywiście przyjęcie takiego rozwiązania generuje koszty związane z uzyskaniem certyfikatu dla każdego urzędnika podpisującego pismo, ale z drugiej strony założono, że należy zapewnić najwyższy poziom bezpieczeństwa przy identyfikacji osoby wydającej dokument urzędowy. Problem ten może usunąć wprowadzenie instytucji pieczęci elektronicznej, planowane w projekcie ustawy o podpisach elektronicznych. Potrzebne jednak będzie w tym zakresie dokonanie kolejnej nowelizacji k. p. a., co nie jest objęte aktualnym projektem ustawy o podpisach.

Doręczenie e-dokumentu nastąpi, gdy strona lub inny uczestnik postępowania zwróci się o elektroniczne doręczenie lub wyrazi na to zgodę. W poprzednim stanie prawnym taki sposób doręczenia pozostawiono uznaniu organu, jednak po wejściu w życie noweli stanie się to już

obowiązkiem organu. Dodatkowo w nowelizacji uchylone zostało rozporządzenie wykonujące delegację z art. 39¹ §2 k. p. a. Szczegółowe kwestie techniczne i organizacyjne dotyczące doręczania e-dokumentów zostaną określone w nowym rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o informatyzacji.

Pod względem technicznym przewidziano dwa niezależne sposoby doręczania. Gdy adresatem pisma jest podmiot publiczny (w rozumieniu ustawy o informatyzacji), doręczenie następuje poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. W przypadku innego adresata (w tym obywatela) projekt k. p. a. przewiduje, że na podany przez niego adres elektroniczny wysłane zostanie zawiadomienie, w którym informuje się o możliwości odbioru pisma, wskazuje właściwy do tego adres (np. poprzez link do systemu teleinformatycznego organu) oraz poucza o sposobie odbioru pisma. Adresat musi wejść na podany adres i za potwierdzeniem pobrać dokument elektroniczny. Identyfikacja użytkownika będzie następowała w ten sam sposób, jak przy składaniu przez niego podania.

Nowe rozwiązania

Nowością jest dopuszczenie w art. 73 k. p. a. elektronicznego dostępu do akt sprawy. Stronie może zostać zapewniony dostęp do tych pism, które zostały utworzone w formie dokumentu elektronicznego. Co ważne, nie będzie to obowiązek organu, ale tylko możliwości realizacji, w szerszym niż dotychczas zakresie, prawa strony dostępu do akt własnej sprawy.

Również nowym rozwiązaniem jest elektroniczne zaświadczenie (art. 217 §4 k. p. a.). Jeżeli zażąda tego wnioskodawca, organ jest zobowiązany wydać zaświadczenie w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Kolejna nowość to rozszerzenie w art. 220 k. p. a. zakazu żądania zaświadczenia potwierdzającego fakty lub stan prawny. Organ nie będzie mógł domagać się przedstawienia zaświadczenia, gdy sam – za pomocą środków komunikacji elektronicznej – jest w stanie uzyskać informacje od innych podmiotów publicznych. Powinien do tego wykorzystać dwie instytucje przewidziane w ustawie o informatyzacji: dostęp do rejestrów publicznych w drodze elektronicznej oraz wymianę informacji z innymi podmiotami publicznymi. Z jednej strony zakaz ten dotyczy sytuacji, gdy organ ma już elektroniczny dostęp do rejestrów innych podmiotów publicznych, co znacząco ogranicza zakres jego stosowania. Najpierw bowiem w oparciu o tryb określony w przepisach o informatyzacji ten dostęp musi zostać zapewniony przez organ administracji publicznej. Z drugiej jednak strony niedopuszczalne pozostaje także żądanie od obywatela zaświadczeń, gdy organ sam

jest w stanie pozyskać informacje w drodze jej wymiany z innym podmiotem publicznym. W praktyce oznacza to, że organ administracji publicznej powinien sam składać wnioski na ESP innego podmiotu publicznego i poprzez udzielane mu odpowiedzi gromadzić potrzebne w sprawie potwierdzenia stanu faktycznego i prawnego. Nie może zaś przerzucać na obywatela wymogu dostarczania takich poświadczeń. O ile zmieniony przepis art. 220 k. p. a. będzie wykonywany, może on doprowadzić do diametralnej zmiany w dotychczasowym sposobie zbierania przez organ informacji w rozpatrywanych sprawach indywidualnych.

Grzegorz Sibiga – doktor prawa, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN w Warszawie

Zapraszamy do udziału

WARSZTATY Biznesowe i prawne aspekty UMÓW NA USŁUGI (SYSTEMY) IT

Warsztaty prowadzą:

mec. Xawery Konarski (Kancelaria Prawna Traple Konarski Podrecki)

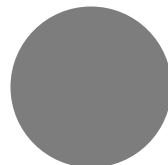
Bohdan Garstecki (Maxus Net Communications)

- Specyfika projektów informatycznych w kontekście przygotowania umowy na usługi IT
- Potrzeby Zamawiającego – przygotowanie specyfikacji do umowy
- Umowa i negocjacje
- Realizacja projektu IT – umowy na usługi (system) IT

Więcej: www.cpi.com.pl/umowyIT


centrum promocji informatyki

Ochrona bezpieczeństwa danych - granice wykorzystania podpisu elektronicznego



Mirosław Kutylowski

Stosowanie nowoczesnych technik kryptograficznych zwykle kojarzone jest z podnośzeniem poziomu bezpieczeństwa w obrocie informacjami. Nie zawsze tak jest – niekiedy stosowanie silnych metod uwierzytelniania informacji jest źródłem problemów o dużej skali, bardzo trudnych do opanowania. Problemem w przypadku obrotu informacjami jest bowiem nie tylko ich uwierzytelnienie wobec uprawnionego odbiorcy, ale i ochrona informacji przed wykorzystaniem przez osoby niepowołane. W szczególności problem ten dotyczy danych osobowych, jednak niezwykle istotny jest również w przypadku informacji gospodarczych czy pewnej grupy informacji przetwarzanych przez podmioty publiczne. Niezbędne jest zastosowanie takich narzędzi, by zapewnić zarówno ich odpowiednie uwierzytelnienie wobec osób uprawnionych, jak i zabezpieczenie ich przed nieprawidłowościami w obrocie – najlepiej na drodze technicznej.

W dotychczasowej praktyce stanowienia przepisów podpis elektroniczny traktowany jest jako uniwersalne i jedyne narzędzie kryptograficzne do ochrony danych. Z technicznego punktu widzenia tak nie jest. Co więcej, w wielu sytuacjach jest to jedno z najgorszych rozwiązań.

Poniżej przedstawiamy kilka przykładowych, jednak istotnych z punktu widzenia procesów informatyzacji, sytuacji, wskazując jednocześnie zagrożenia w ślepym stosowaniu technik podpisu elektronicznego, jak i dostępne rozwiązania techniczne bardziej dostosowane do konkretnych potrzeb.

Elektroniczne zabezpieczenia danych w dowodach osobistych

Jedną z podstawowych przesłanek wprowadzania dowodów osobistych z nośnikiem elektronicznym jest zapisanie elektronicznej kopii danych z warstwy graficznej i zabezpieczenie ich przed modyfikacjami metodami kryptograficznymi. Dzięki temu sfalszowanie dowodu osobistego wymagać będzie nie tylko złamania zabezpieczeń graficznych, ale i kryptograficznych. O ile fałszowanie warstwy graficznej jest możliwe (przy odpowiednim nakładzie środków), to przełamanie zabezpieczeń kryptograficznych jest w zasadzie niewykonalne przy obecnym stanie techniki. Co więcej, badanie autentyczności takiego dowodu osobistego może być zautomatyzowane i dużo bardziej wiarygodne niż na podstawie oglądu przez człowieka.

W szczególności elektroniczny dowód osobisty ma zapewniać zgodność danych w warstwie graficznej (np. nazwiska i PESELu) z dobrze zabezpieczonymi danymi w warstwie elektronicznej. Jak zabezpieczyć dane w warstwie elektronicznej? Najprostszym rozwiązaniem wydaje się opatrzenie ich zaawansowanym podpisem elektronicznym (choć nie przez osobę fizyczną, ale system personalizacji dowodów osobistych). Własności podpisu zaawansowanego gwarantują, że niemożliwe jest spreparowanie podpisu lub modyfikacja podpisaných danych bez naruszenia prawidłowości podpisu (oczywiście o ile osoba dokonująca fałszerstwa nie dysponuje tajnymi kluczami do składania podpisu elektronicznego, będącymi w posiadaniu organu wydającego dowody osobiste).

W czym więc tkwi problem? Rozwiązanie wydaje się perfekcyjne. Jest tak w istocie, dopóki myślimy wyłącznie o odczycie tych danych i ich właściwym wykorzystaniu. Niestety, dane z dowodu osobistego odczytywane w dziesiątkach (uprawnionych) miejsc mogą być składowane i niekiedy udostępniane (sprzedawane) w sposób nieuprawniony osobom trzecim. Atrakcyjność tych danych dla kupującego związana jest z silnymi gwarancjami autentyczności, oferowanymi przez podpis elektroniczny organu wydającego dowody osobiste. Istnienie takich baz i ich dostępność dla obcego wywiadu (zarówno o charakterze wojskowym, jak i gospodarczym) jest fundamentalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa.

Kłopoty spowodowane są zastosowaniem nieproporcjonalnie silnych środków do osiągnięcia niepodrabialności dowodów osobistych. W istocie należy zagwarantować możliwość weryfikacji autentyczności dowodu osobistego przez każdą osobę mającą uzasadniony interes prawny. W szczególności możliwe są następujące rozwiązania:

- Dane wraz z podpisem są przekazywane wyłącznie po stwierdzeniu, że czytnik jest w posiadaniu uprawnionego organu (Policja itp.). Wymaga to zaimplementowania schematów umożliwiających rozpoznanie przez dowód osobisty uprawnień czytnika. Jest to możliwe, lecz wymaga zbudowania dość specyficznego systemu infrastruktury klucza publicznego. Rozwiązanie jest technicznie dojrzałe, bardziej niezawodne od tradycyjnego PKI, ale wymaga nakładów finansowych.
- Dane nie są opatrywane podpisem, lecz umieszczane w chronionym obszarze chipa (takim jak do przechowywania kluczy do składania podpisu elektronicznego). Podanie tych danych miałoby miejsce po uwierzytelnieniu dowodu osobistego i nawiązaniu chronionego kryptograficznie połączenia z dowodem osobistym. W takim wypadku osoba odczytująca dowód osobisty miałaby pewność, że dane

- podawane są przez autentyczny dowód osobisty,
- pochodzą z obszaru, do którego miał dostęp tylko wystawca dowodu,
- nie uległy manipulacji podczas transmisji.
- Szczegóły mechanizmu bezpieczeństwa zależą tu od zastosowanego protokołu uwierzytelniania, jednak włamanie się do chronionego obszaru i manipulacja znajdujących się tam danych daje możliwość fałszowania dowodu osobistego. Poziom gwarancji autentyczności danych zostaje więc obniżony. Oczywiście, manipulacja danymi w części chronionej nie jest wcale łatwa. W szczególności, bezpieczeństwo tzw. „bezpiecznych podpisów elektronicznych” opiera się na stwierdzeniu, że niemożliwe jest choćby odczytanie danych z tego obszaru pamięci czy nadpisywanie pojedynczych bitów.

Rozwiązaniem, dotychczas niestosowanym w żadnym państwie, jest weryfikacja autentyczności dowodu osobistego przy pomocy protokołów wykorzystujących kontakt z centralnym serwerem przy współudziale zarówno badanego dowodu osobistego, jak i dokumentu (np. legitymacji służbowej) osoby weryfikującej. Użyteczność tego typu rozwiązań i ich perspektywiczna rola wynika z faktu rozwoju systemów komunikacji elektronicznej i możliwości kontaktu z bazami danych w bezpieczny sposób za pomocą urządzeń bezprzewodowych.

Elektroniczne uwierzytelnianie dowodu osobistego

Przedstawienie uwierzytelnionych danych (w szczególności w krytykowany powyżej sposób – danych wraz z podpisem elektronicznym organu wydającego dowód osobisty) nie daje gwarancji fizycznego uczestnictwa dowodu osobistego w przypadku kontaktu online. Z drugiej strony, to właśnie dowód osobisty ma być uniwersalnym kluczem do

wielu systemów, a jego posiadanie powinno być jednym z ważniejszych mechanizmów bezpieczeństwa.

Odpowiedzią na powyższe wymagania może być zastosowanie klasycznego protokołu „challenge and response” z użyciem podpisu elektronicznego przypisanego do dowodu osobistego. W protokole tym wykonywane są następujące kroki przez system weryfikujący dowód osobisty:

1. dowód osobisty przedstawia certyfikat uwierzytelniający klucz publiczny przyporządkowany do dowodu osobistego, system weryfikuje poprawność certyfikatu,
2. system generuje losowo wyzwanie (challenge) – ciąg znaków, który powinien zostać podpisany przez dowód osobisty i przekazuje go dowodowi osobistemu,
3. dowód osobisty tworzy podpis elektroniczny dla przedłożonego wyzwania i zwraca go do systemu,
4. system weryfikuje poprawność podpisu; w przypadku wyniku pozytywnego system posiada gwarancję, że komunikuje się z partnerem posiadającym poufne dane (dane do składania podpisu elektronicznego) umieszczone w określonym dowodzie osobistym. Przy prawidłowym procesie personalizacji dowodów stanowi to gwarancję dla systemu, że komunikuje się z określonym dowodem osobistym.

Przedstawione rozwiązanie ma jedną fundamentalną wadę. Zapis sesji uwierzytelniania się dowodu osobistego może stanowić dowód nie tylko dla systemu, wobec którego dowód osobisty uwierzytelnia się w danym momencie, ale również wobec osób trzecich. W szczególności, system może wykorzystywać zapis sesji uwierzytelniania dowodu osobistego do przedstawienia niezaprzeczalnego dowodu, że dany dowód kontaktował się z nim w danym momencie. Stanowi to perfekcyjną technicznie

realizację systemu „Big Brother” wobec obywateli posługujących się elektronicznym dowodem osobistym.

Zastosowanie klasycznego mechanizmu zaawansowanego podpisu elektronicznego jest błędem, którego łatwo jest uniknąć. Podstawowym algorytmem dla uwierzytelniania nienarażającego nas na tego typu niebezpieczeństwa jest statyczny protokół Diffiego-Hellmana. Wykorzystujemy w nim strukturę algebraiczną, w której tak zwany problem dyskretnego logarytmu jest obliczeniowo trudny. W protokole tym dowód osobisty posiada klucz prywatny x oraz klucz publiczny y równy g^x (obliczenia dokonywane są we wspomnianej strukturze algebraicznej). Trudność problemu dyskretnego logarytmu implikuje w szczególności, że nie jest wykonalne odtworzenie x na podstawie y i g :

1. dowód osobisty przekazuje certyfikat poświadczający, że klucz y jest przyporządkowany do niego,
2. system wybiera losowo liczbę z , oblicza g^z i wynik przekazuje dowodowi osobistemu,
3. dowód osobisty oblicza $(g^z)^x$ jako sekret współdzielony z systemem,
4. system oblicza ten sam sekret jako y^z ,
5. obie strony używają uzgodnionego sekretu do obliczenia wspólnego klucza sesyjnego (niezależnie, bez wykonywania jakiegokolwiek komunikacji), klucz ten stosują następnie do szyfrowania wszystkich komunikatów wymienianych pomiędzy sobą.

W powyższym protokole mechanizm uwierzytelnienia polega na wykazaniu przez dowód osobisty, że jest w stanie poprawnie wyliczyć klucz sesyjny.

Najważniejszą zaletą powyższego protokołu jest jednak to, że system nie jest w stanie udowodnić osobie trzeciej, że

przewodził komunikację z określonym dowodem osobistym. Brak możliwości uwierzytelnienia tych danych stanowi o ich nieatrakcyjności jako przedmiotu nieuprawnionego obrotu danymi.

Istotnie, zauważmy, że osoba pragnąca sfabrykować zapis opisanej komunikacji z dowodem osobistym musi znać jedynie klucz publiczny przypisany do dowodu osobistego. Następuje:

- wybiera losowo liczbę z , jak w normalnym przebiegu protokołu i na jej podstawie oblicza klucz sesyjny,
- korzystając z obliczonego powyżej klucza sesyjnego fabrykuje zarówno własne wiadomości przekazywane dowodowi osobistemu, jak i komunikaty przekazywane przez dowód osobisty.

Tak utworzony zapis jest nie do odróżnienia od przebiegu autentycznej sesji i oszustwo nie może być odkryte przez kupującego te dane.

Naszkicowany powyżej protokół jest w pewnym sensie „podpisem elektronicznym” - w sensie Dyrektywy UE o podpisie elektronicznym – służy bowiem do uwierzytelniania. Nie jest to jednak bynajmniej zaawansowany podpis elektroniczny (ani „bezpieczny podpis elektroniczny”, stosując terminologię z ustawy polskiej), a mimo to przewyższa je w tym konkretnym zastosowaniu pod względem własności bezpieczeństwa.

Uwierzytelnianie przy uzyskiwaniu dostępu do systemów sektorowych

Publiczne systemy informatyczne, z których w perspektywie korzystać mają obywatele, obejmują szereg obszarów, w których przetwarzane są dane wrażliwe, zaś łatwość ich wydobycia stanowić może nie tylko

o wygodzie obywateli, ale i konkretnych zagrożeniach. Dla przykładu, dobre zorganizowanie rejestru danych medycznych może:

- dostarczyć danych niezwykle pomocnych w prawidłowym leczeniu - dane medyczne z całej historii medycznej pacjenta widoczne byłyby natychmiast dla lekarza prowadzącego bieżącą terapię, co pozwoliłoby nie tylko zmniejszyć koszty, ale również uniknąć szeregów poważnych błędów wynikających z nieznajomości danych,
- zwiększyć kontrolę na wydatkami.

Jednocześnie możliwe są zupełnie niepożądane efekty:

- pracownicy lub kandydaci do pracy mogą być zmuszani do przedstawienia pracodawcy własnych danych z systemu (a co gorsza wraz z danymi je uwierzytelniającymi),
- obywatele polscy ubiegający się o wizy do pewnych państw mogą być zmuszani do przedstawienia elektronicznego rekordu zdrowia,
- problemem może okazać się nawet sama częstotliwość kontaktów z systemem – ta może na przykład świadczyć o opiece medycznej w trakcie trwania ciąży. Nieuprawnione śledzenie tych danych przez pracodawcę może w istocie prowadzić do problemów dla pracujących kobiet.
- dane mogą być kupowane przez obcy wywiad (w szczególności dane osób publicznych, osób o kluczowym znaczeniu w gospodarce itp.); wyciek tych danych prowadziłby do obniżenia poziomu bezpieczeństwa państwa.

Zastosowanie podpisu elektronicznego jako silnego mechanizmu zarówno dla uzyskiwania dostępu do danych, jak i do uwierzytelniania rekordów medycznych, jest w tym świetle niesłychanie ryzykowne. Zastosowane powinny być mechanizmy dające:

- niemożność ich użycia dla uwiarygodnienia danych wobec osób trzecich skupujących wrażliwe dane,

- niemożność udowodnienia takim osobom samego faktu nawiązania łączności z danym serwisem przez posiadacza konkretnego dowodu osobistego.

Zabezpieczenie danych medycznych jest bardzo trudnym i rozległym obszarem technologii informatycznych. Trzeba mieć świadomość, że nie sposób wspomnianych problemów rozwiązać za pomocą jednego prostego narzędzia. Jednak wiele mechanizmów nadzwyczaj efektywnie ogranicza obszar problemów. Dla przykładu, uwierzytelnianie wobec systemu może odbywać się w sposób naszkicowany dla dowodów osobistych. Tak samo uwierzytelnienie danych medycznych nie przy użyciu podpisu, ale po nawiązaniu bezpiecznego połączenia z serwisem, który dane udostępnia.

Bardzo cenne dla ochrony danych jest również posługiwanie się w różnych systemach różnymi, „sektorowymi” tożsamościami. Nie widać bowiem powodu, dla którego pracownik zgłaszający nieprawidłowości do Państwowej Inspekcji Pracy posługiwał się tożsamością znaną pracodawcy. W wielu przypadkach może się to bowiem kończyć szykanami dla pracownika. Nie widać także powodu, dla którego tożsamość wykorzystywana w ramach opieki zdrowotnej musiała być tożsamością, z jakiej korzystamy ubiegając się o ubezpieczenia zdrowotne dla wyjazdów zagranicznych. Zwykle istotne jest jedynie to, że dana osoba posiada określone uprawnienia oraz by zachowana była ciągłość tożsamości określonej osoby.

Postulaty te stały się impulsem do poszukiwania efektywnych technik tworzenia i posługiwania się takimi sektorowymi tożsamościami.

Jedną z możliwych realizacji jest *ograniczona identyfikacja* - protokół opublikowany przez niemiecki urząd ds. bezpieczeństwa technik informacyjnych (BSI). W systemie tym posiadacz dowodu osobistego może przy pomocy jednego tajnego klucza zawartego w dowodzie tworzyć swoje identyfikatory dla dowolnej liczby sektorów, jednak w taki sposób, że:

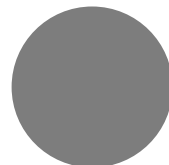
- Nie sposób jest skojarzyć identyfikatorów tworzonych dla różnych sektorów; od zasady tej jest jeden wyjątek: powiązania tego może dokonać organ kontrolujący obrót dowodami osobistymi.
- Możliwe jest generowanie przez wspomniany organ, we współpracy z „sektorami”, list identyfikatorów unieważnionych.

Dla protokołu tego przedstawiono matematyczny dowód bezpieczeństwa. Interesującą cechą tego rozwiązania jest brak certyfikatów klucza publicznego dla danej osoby. Klucz ten, mimo nazwy, nie zostaje opublikowany.

Schemat budowy wielu tożsamości wprowadzany w Niemczech jest jednym, ale nie jedynym, rozwiązaniem postawionego problemu. Dobór rozwiązania zależy również od tego, jak zaprojektowana zostanie pozostała część infrastruktury.

Prof. Mirosław Kutylowski - pracownik Instytutu Matematyki i Informatyki Politechniki Wrocławskiej, specjalista w zakresie algorytmów i zagadnień bezpieczeństwa komputerowego.

Zmiany w ustawie o informatyzacji a instrukcje kancelaryjne



Kazimierz Schmidt

Wstęp

8 stycznia 2010 roku przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu uchwaloną przez Sejm ustawę o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. 431 posłów głosowało za, nikt nie był przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosu¹.

Jedną z tych zmienianych niektórych innych ustaw jest ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. W nowym ustępie 2b do artykułu 6 znajduje się upoważnienia dla Prezesa Rady Ministrów, aby na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określił w drodze rozporządzenia²:

1. instrukcję kancelaryjną, określającą szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędach obsługujących te organy i związki;
2. sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt;
3. instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych,

określającą w szczególności zasady i tryb postępowania z dokumentacją w archiwum.

Wydający rozporządzenie będzie musiał uwzględnić potrzebę zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentacji w różnej postaci, w tym elektronicznej, oraz jej ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą.

Zanim jednak przejdę do omówienia tego, co może dać polskiej administracji to rozporządzenie, pozwolę sobie na kilka zdań wstępu, które, jak sądzę, lepiej wyjaśnią jego cel.

Proszę zwrócić uwagę na przypis, w którym podaję źródło powyższych informacji. Odwołuję się do określonej strony internetowej Sejmu RP. Zapewne nikt z Czytelników nie wątpi, że znajdujący się pod wskazanym adresem dokument elektroniczny jest wiarygodny. A także dokumenty elektroniczne, do których prowadzą odniesienia (linki) znajdujące się na wskazanej w przypisie stronie. W konsekwencji, że informacje, które tu podałem są prawdziwe. Jednak tekst w postaci elektronicznej znajdujący się na stronie Sejmu nie może służyć za podstawę dalszych prac w Senacie. Nie może, ponieważ Senat musi

¹ Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm>

² Dla organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki; organów powiatu i starostw powiatowych; organów samorządu województwa i urzędów marszałkowskich; organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy.

mieć pewność, że pracuje właśnie nad tym tekstem, który został uchwalony przez Sejm. A tekst na stronie internetowej takiej pewności nie daje.

W konsekwencji uchwalona przez Sejm ustawa została przekazana do Senatu i do Prezydenta na 22 wydrukowanych stronach A4. Na papierze. I choć tylko ostatnia z nich została podpisana odręcznie przez marszałka sejmu, to ten właśnie dokument papierowy stanowi dowód tego, co zostało uchwalone - wiarygodne źródło informacji i podstawę do dalszych prac.

Ale co to ma wspólnego z instrukcjami kancelaryjnymi?

Na papierze przekazywane są nie tylko teksty ustaw uchwalonych przez Sejm, także zdecydowana większość wniosków, zawiadomień, oświadczeń i innych pism kierowanych do wszelkich podmiotów realizujących działania publiczne w Polsce. Niezależnie od tego czy pisma te tworzone są przez osoby fizyczne, podmioty gospodarcze, czy też jest to przekazywanie informacji wyłącznie pomiędzy podmiotami publicznymi. Najpierw się przygotowuje tekst w edytorze tekstów, potem drukuje, podpisuje wydruk i wysyła go pocztą, posłańcem lub doręcza osobiście. Mimo że bardzo często tylko ostatnia strona pisma w postaci papierowej jest podpisana, mimo że niezwykle rzadko sprawdza się autentyczność podpisu odręcznego³, dokumentacja papierowa jest uznawana za wiarygodną. Dlaczego? Jest kilka przyczyn:

1. Przyzwyczajenie. Uznajemy, że dokument papierowy jest wiarygodny, bo

towarzyszy nam przez całe życie. Wiemy jak go podpisać, jak wysłać, żeby został doręczony, jak zapewnić sobie dowód doręczenia.

2. Trwałość. Sprawdzona w ciągu wieków. Mamy pewność, że dokumenty papierowe odłożone do teczki aktowej i pozostawione tam na 100 lat, dadzą się po tych 100 latach odczytać. I co istotne: podpisy złożone przed 100 laty będą ważne.

3. Procedury. Sprawdzone, powtarzalne, opisane instrukcjami postępowania. Wiemy gdzie i w jaki sposób szukać dokumentacji spraw, niezależnie od tego z jaką jednostką organizacyjną mamy do czynienia. Wiemy też, że np. sąd, NIK czy też Samorządowe Kolegium Odwoławcze uzna ją jako dowód.

Nie da się tego powiedzieć o dokumencie elektronicznym:

1. Przyzwyczajenie. Nie jesteśmy jeszcze przyzwyczajeni do dokumentu elektronicznego. Często nie umiemy posługiwać się komputerem, a co dopiero bezpiecznie posługiwać komputerem i odpowiedzialnie używać podpisu elektronicznego.

2. Trwałość. Nie mogła zostać sprawdzona przez wieki. Możemy być prawie pewni, że dokumenty elektroniczne przegrane na płytę CD i pozostawione tam na 100 lat nie dadzą się po tych 100 latach odczytać.

3. Procedury. Choć w wielu urzędach jest już wypracowywana dobra praktyka tworzenia i postępowania z dokumentacją elektroniczną, to trudno mówić, że są to dobrze sprawdzone, powtarzalne, opisane instrukcjami procedury postępowania. Ponadto instrukcje, które są⁴, z reguły wymagają tworzenia akt

3 Jestem pewien, że nikt w Senacie nie sprawdzał autentyczności podpisu marszałka Sejmu pod ustawą (właśnie dlatego, że została ona przygotowana i podpisana zgodnie z ustaloną procedurą).

spraw w postaci papierowej. Po co więc tworzyć akta elektroniczne, jeśli i tak musimy „wyprodukować” papierowe? Ponadto nie mając oparcia w przepisach, nie mamy pewności, czy nasze akta elektroniczne zostaną uznane przez sąd, NIK czy Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Cel podstawowy

Uważam, że najważniejszym celem planowanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jest przede wszystkim:

- stworzenie warunków prawnych do tworzenia elektronicznych akt spraw, tak aby mogły stanowić dowód postępowania – oczywiście tam, gdzie są do tego odpowiednie warunki techniczno-organizacyjne,

a także

- ustalenie, w jaki sposób włączyć napływające dokumenty elektroniczne do akt spraw w postaci papierowej – tam gdzie warunków techniczno-organizacyjnych do tworzenia akt w postaci elektronicznej nie ma (np. urząd nie ma odpowiedniego wyposażenia technicznego albo pracownicy nie mają odpowiednich umiejętności).

Aby uwzględnić wyrażoną przez ustawodawcę potrzebę zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania

dokumentacji w różnej postaci, w tym elektronicznej, trzeba będzie wskazać, jak to robić zarówno w przypadku, gdy urząd zastosuje do zarządzania dokumentacją wyspecjalizowany system teleinformatyczny (i nie będzie już tworzył tradycyjnych teczek aktowych), jak i wtedy, gdy takiego systemu mieć nie będzie (wtedy będzie drukował wpływy w postaci elektronicznej).

Z kontekstu zmian wprowadzanych całą ustawą można bowiem wnioskować, że ustawodawca w sposób zdecydowany zmierza do tego, aby można było zwracać się elektronicznie do urzędu w każdej sprawie i aby możliwość taka była powszechna. A to oznacza, że bez względu na to czy urząd jest do tego dobrze przygotowany, czy nie, będzie musiał sobie poradzić z coraz szerszym strumieniem napływających dokumentów elektronicznych. Świadczy o tym także kampania reklamowa przedstawiająca bardzo sugestywnie obraz e-administracji jako opustoszałe z interesantów urzędy. A obywatele wyposażeni w umocowane ustawowo darmowe profile zaufane ePUAP, zachęceni profesjonalną promocją nowych możliwości mogą się zdecydować na powszechne ich użycie.

Ale nawet jeśli plany tworzenia społeczeństwa informacyjnego zakończą się pełnym powodzeniem, to i tak będą podlegały zasadom, jakim w społeczeństwie podlega każda innowacja⁵. E-administracja z pewnością nie „stanie się” od razu i nadal będą masowo napływać do

4 Chodzi tu przede wszystkim o Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. z dnia 31 grudnia 1999 r.); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespółonej administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 161, poz. 1109); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa. (Dz. U. z dnia 28 grudnia 1998 r.) i Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu. (Dz. U. z dnia 28 grudnia 1998 r.), ale także (nie bezpośrednio) instrukcje kancelaryjne w randze zarządzeń, w podmiotach nieobjętych planowanym nowym rozporządzeniem Premiera.

5 Zgodnie z teorią dyfuzji innowacji Everetta Rogersa zob. np. http://en.wikipedia.org/wiki/Everett_Rogers#Diffusion_of_Innovations lub 5 wydanie jego książki: Everett M. Rogers *Diffusion of innovations*, New York Free Press, 2003

urzędów pisma w postaci papierowej. W zależności od wielkości urzędu i ilości załatwianych spraw, może być takich wpływów od kilkuset do kilkuset, a nawet ponad tysiąca dziennie. Często są to wpływy od innych podmiotów realizujących działania publiczne.

Jednak nawet jeśli wszystkie podmioty publiczne zaczną skutecznie porozumiewać się ze sobą elektronicznie, nawet jeśli masowo będziemy korzystać z profili zaufanych ePUAP, bezpiecznych podpisów elektronicznych, a w przyszłości także z elektronicznych podpisów osobistych, nawet jeśli w rezultacie ilość pism papierowych trafiających do polskiej administracji zostanie zmniejszona o połowę, to i tak ich obsługa będzie znaczącym problemem. Śmiem twierdzić, że myślenie, iż w krótkim czasie dotychczas stosowane w Polsce procedury przedstawiania informacji „na piśmie” (w domyśle: „na papierze”⁶) zostaną zastąpione usługami elektronicznymi, jest zdecydowanie zbyt optymistyczne. Z pewnością wejście w życie *ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw* może dać do tego ważny impuls, ale będzie to proces wymagający znaczącego zaangażowania nie tylko ze strony administracji publicznej, ale także całego naszego społeczeństwa, w którym powiedzenie „mam na to papiery” jest synonimem posiadania twardego dowodu. My po prostu mamy to we krwi, że skuteczne i szybkie załatwienie czegokolwiek w sądzie, urzędzie wymagać będzie wypełnienia wniosku lub napisania pisma na papierze.

Nowa instrukcja kancelaryjna powinna więc wyjść naprzeciw temu, że będziemy mieli co

najmniej przez najbliższych kilkanaście lat dokumentację mieszaną papierowo/elektroniczną.

I trzeba będzie ją tak porządkować, aby w przypadku, gdy dokumentacja elektroniczna będzie miała część w postaci papierowej, było wiadomo, jaką treść zawiera, a co najmniej, gdzie ten papier znaleźć i czego dotyczy. A także odwrotnie: jeśli dokumentacja papierowa będzie miała część elektroniczną, to powinna być tak oznaczona, aby było wiadomo, że istnieją powiązane z nią dokumenty elektroniczne.

Pierwsze przymiarki do nowej instrukcji kancelaryjnej

Pierwsze prace nad założeniami do nowej instrukcji rozpoczęły się już w marcu 2009 roku. Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych w porozumieniu z MSWiA zorganizowały grupę roboczą mającą za zadanie przygotowanie w drodze konsultacji z podmiotami, w których wdrożono, wdraża się lub planuje się wdrożenie elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją (dalej „EZD”), wstępnych założeń do instrukcji, o której była mowa w rządowym projekcie ustawy ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej MSWiA. Założono, że powinno być wykorzystane doświadczenie praktyczne zdobyte podczas wdrażania, a przede wszystkim codziennego używania EZD. Trudno bowiem wymagać, aby założenia do rozporządzenia, w którym trzeba uwzględnić istnienie dokumentacji w postaci elektronicznej, przygotowywane były przez podmioty, które takiego doświadczenia nie mają. Ważniejsze tezy, jakie zostały przygotowane dotychczas przez tę grupę roboczą, można przejrzeć na Portalu Interoperacyjności

6 zob. Mateusz Kamiński, *Pisemnie nie znaczy zawsze to samo*, IT w Administracji, Październik 2009

ePUAP (<http://epuap.gov.pl/> i dalej wybrać *Portal Interoperacyjności /Wątki/Wątek Prace nad nową Instrukcją Kancelaryjną/ Forum*⁷).

Mimo że ostatni wpis na forum jest z 11 listopada 2009 (dotyczy modelu zasad postępowania przy użyciu systemu teleinformatycznego do elektronicznego zarządzania dokumentacją), jestem prawie pewien, że gdy ten tekst zostanie opublikowany będą ogłoszone na forum ePUAP pod wskazanym adresem i przedstawione do dyskusji szczegółowe objaśnienia do każdej z czynności uwzględnionej w tym modelu. Serdecznie zapraszam do zarejestrowania się na forum i przesyłanie uwag. Każde będą cenne. Nawet skrajne, wspierające konieczność dokumentowania działań administracji wyłącznie na papierze; albo odwrotnie - zabraniające wytwarzania przez podmioty objęte rozporządzeniem jakichkolwiek dokumentów papierowych poza tymi przeznaczonymi do wysyłki poza obszar administracji publicznej⁸.

W związku z tym, że wydawca wyraźnie zaznaczył, że mam przedstawić, jak zmiany w ustawie o informatyzacji wpłyną na instrukcje kancelaryjne, przejdę do konkretów.

Przeglądając poniższe uprzejmie proszę o zwrócenie uwagi na następujące zastrzeżenia:

- Autor artykułu przedstawia tu wyłącznie swoje opinie - w oparciu o prace zespołu

roboczego, o którym mowa powyżej. Po wymaganych prawem uzgodnieniach i konsultacjach społecznych gotowego projektu rozporządzenia może się okazać, że prawodawca zdecyduje zupełnie inaczej.

- Wskazuję tylko te elementy, które wg mnie mogą okazać się najbardziej kontrowersyjne. Takich oczywistości jak to, że w przypadku dokumentacji prowadzonej elektronicznie trzeba będzie ją porządkować w oparciu o wykaz akt oraz to, że dokumentacja zgromadzona w EZD musi odzwierciedlać strukturę organizacyjną urzędu i hierarchię kierowniczą *w momencie tworzenia dokumentów* - nie rozważam.
- Cały czas trzeba pamiętać, że przyszłe rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów to nie tylko instrukcja kancelaryjna, która stanowi tylko jeden z trzech wymienionych w projekcie ustawy wymagań wobec rozporządzenia. Komplementarny obraz to także wykazy akt oraz tzw. instrukcja archiwalna, o których tu nie piszę, ale są też ważne!
- Zakres podmiotowy planowanego rozporządzenia jest ograniczony.

Tezy ogólne

1. Sądzę, że nie będzie można nakazać stosowania do zarządzania dokumentacją systemu teleinformatycznego, a jedynie na to pozwolić. Są przeszkody organizacyjne (nieprzygotowani urzędnicy) i techniczne (sprzęt i oprogramowanie). Ponadto dobrze by było (tak na wszelki wypadek) sprawdzić to najpierw u ochotników⁹.

7 Albo bezpośrednio wejść na forum ePUAP gdzie pojawił się wątek *Model postępowania z dokumentacją przy użyciu EZD* <http://epuap.gov.pl/jforum/posts/simplelist/on/304.page>

8 Mam nadzieję, że ten tekst zachęci do uaktywnienia się na ww. forum. Obawiam się, że wszyscy czekają na... gotowy tekst projektu rozporządzenia, żeby dopiero wtedy zacząć spierać się o szczegóły. A przecież właśnie teraz jest niepowtarzalna szansa zwrócenia uwagi na rzeczy najważniejsze.

9 Takich ochotników dostrzegł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dwóch urzędach wojewódzkich (podlaskim i podkarpackim). Od 1 stycznia 2010 r. trwa tam pilotaż zastosowania systemów EZD ze wstrzymaniem obiegu papieru w wybranych sprawach. Zob. http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/Aktualnosci/Kalendarz+wydarzen/Relacje/20.01.2010_Pilotaz_wdrozenia_elektronicznych_systemow_zarzadzania_dokumentacja_w_Podlaskim_Urzedzie_.htm

Nie ma także jeszcze wypracowanej dobrej praktyki przenoszenia dokumentacji spraw w postaci elektronicznej z jednego systemu EZD do innego. A przecież prędzej czy później taka potrzeba zaistnieje.

2. Nie będzie można pozwolić na niszczenie wpływów w postaci papierowej po ich zeskanowaniu (choćby skan był idealny technicznie, niepozostawiający najmniejszych wątpliwości co do treści zeskanowanego pisma i do tego podpisany elektronicznie i oznakowany kwalifikowanym znacznikiem czasu). Nie zezwala na to upoważnienie ustawowe.
3. Będzie można pozwolić na zatrzymanie obiegu dokumentów papierowych wewnątrz urzędu. Uważam, że w przypadku zastosowania do zarządzania dokumentacją systemu EZD, takie zatrzymanie powinno być obligatoryjne. Być może nawet tworzenie dokumentów papierowych w obiegu wewnętrznym powinno być docelowo ograniczane do minimum (zob. też pkt 9). EZD dla urzędu musi spełniać wiele wymagań¹⁰ i dlatego, jeśli już poniesiono koszty na zakup dodatkowego sprzętu, oprogramowania i szkolenia personelu, powinien on być wykorzystywany w maksymalnym stopniu. Sytuacja, w której jest EZD i nie jest on używany, jest analogiczna do sytuacji, w której zakupione komputery stałyby na biurkach, a pisma byłby tworzone nadal na maszynach do pisania. Używanie posiadanych komputerów i drukarek do tworzenia papierów jest dziś oczywistością – mam nadzieję, że równie oczywiste stanie się w niedługim czasie używanie posiadanego oprogramowania do zarządzania dokumentacją.
4. Wychodząc z założenia wyrażonego w pkt 3 trzeba będzie coś zrobić z papierami wpływającymi do urzędu i to tak, aby nie były przesyłane z biurka na biurko, jak

dotychczas. Bo inaczej inwestycja w EZD straci podstawowy sens, ponieważ poza obsługą obiegu papierowego dodatkowo dojdzie praca w systemie. Tak jak nie miałoby najmniejszego sensu wnoszenie wniosku za pomocą ePUAP, a następnie ponowne składanie tego samego wniosku osobiście. Grupa robocza zaproponowała utworzenie tzw. składu chronologicznego, w którym papier zostanie zatrzymany po zeskanowaniu. Dalej załatwianie spraw wewnątrz urzędu opierałoby się o wykonane odwzorowania cyfrowe. Warto dodać, że uregulowanie statusu prawnego skanu dokumentu zostało wskazane jako jedno z narzędzi do realizacji celu 5.1.4 zatytułowanego *„Eliminacja niepotrzebnych procedur administracyjnych oraz rozwijanie e-administracji”* w ogłoszonym 29 stycznia 2010 r. „Planie rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011”¹¹.

5. Realizacja idei składu chronologicznego i umocowania prawnego skanu wiąże się jednak z dwoma dodatkowymi problemami do rozwiązania.
 - a) Z pewnością będą mogły zdarzyć się dokumenty papierowe, których nie będzie opłacało się skanować, aby dalej procedować na podstawie odwzorowania cyfrowego (dużej objętości albo dużego formatu). Dla takich (wyjątkowych) sytuacji trzeba będzie przewidzieć inną procedurę (lub zasady jej wprowadzania) – zapewniając jednak zachowanie zasady powiązania obu postaci dokumentacji (papierowej i elektronicznej).
 - b) Trzeba będzie ustalić minimalne wymagania techniczne dla wykonywanych skanów (rozdzielczość, ilość bitów na piksel, formaty plików, dopuszczalna

¹⁰ Oczywiście spełniającego wymagania określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych oraz rozporządzeniu MSWiA z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi.

¹¹ http://www.premier.gov.pl/files/news/download/PRiKF_internet.pdf

kompresja i sposoby kompresji). Osoby, które zetknęły się z zeskanowanymi dokumentami papierowymi, zauważyły zapewne, że skan może być przedstawiony w postaci wielostronicowego pliku w formacie .tif lub .pdf, ale zdarza się także przekazywanie skanów także w formatach .jpg (każda strona w osobnym pliku) czy nawet .doc (jako .jpg wklejony do pliku .doc). Zapewne zauważyliśmy też, że skan 50-stronicowego pisma może szybko się otwierać i do tego być czytelny, a skan innego, jednostronicowego pisma może być mniej czytelny i otwierać się bardzo powoli. Zwykle zdajemy sobie sprawę, że rozdzielczość 100 pikseli na cal (tzw. 100 dpi) to jest nieco za mało, aby łatwo odczytać treść, a rozdzielczość 1200 dpi jest niepotrzebną rozrzutnością zabierającą zasoby komputerów. Tylko gdzie jest właściwy kompromis pomiędzy jakością a rozrzutnością lub jakością i oszczędnością? Jeśli napiszę dla przykładu, że dla pism wydrukowanych 12-punktową czcionką *Times* w kolorze czarnym na papierze firmowym (zawierającym kolorowe elementy) wystarczy kolorowy (ale tylko 4-bitowy) skan w rozdzielczości 200 dpi, to może okazać się, że niektórzy uznają takie wymagania za zupełnie niewystarczające (co najmniej kolor 16-bitowy i 300 dpi!), a inni za zdecydowanie nadmierne (wystarczy 1-bitowa czerń i biel i 150 dpi). I dlatego potrzebne będzie ustalenie „minimalnych wymagań”.

- c) W przypadku gdy urząd nie będzie miał EZD, instrukcja powinna wymagać działań odwrotnych niż skanowanie: a mianowicie drukowania napływających dokumentów elektronicznych. Ale i to może się wiązać z problemem podobnym do tego opisanego w pkt 5a. Otóż tak jak nie każdy dokument pa-

pierowy będzie się opłacało skanować (ze względu na objętość lub format), tak nie każdy dokument elektroniczny będzie się opłacało wydrukować (także ze względu na objętość lub format). Wyobraźmy sobie sens drukowania 150-stronicowego załącznika przysłanego pocztą elektroniczną z innego kraju UE, albo drukowania ... nagrania dźwiękowego z posiedzenia rady miasta. Dla tego typu przypadków trzeba będzie ustalić inną procedurę (lub zasady jej wprowadzania) – zapewniająca jednak zachowanie zasady powiązania obu postaci dokumentacji (papierowej i elektronicznej).

6. Wbrew pozorom trudną do rozwiązania może się okazać kwestia włączania do dokumentacji załatwiania spraw wiadomości poczty elektronicznej. Przecież zwykły e-mail to też dokument elektroniczny (mimo że niepodpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym). Za pomocą poczty elektronicznej przesyłane są (i nadal będą) istotne informacje, które mogą mieć zasadniczy wpływ na sposób załatwiania spraw. Grupa robocza, o której wspomniałem powyżej, zaproponowała zasady wydzielania istotnych wiadomości poczty elektronicznej¹² uznając, że selekcja wiadomości pod kątem znaczenia dla załatwiania spraw zależy od adresu, na który zostały skierowane. Jeśli jest to ogólna skrzynka pocztowa urzędu podana w BIP-ie, to selekcji dokonują pracownicy kancelarii, jeśli jest to skrzynka referenta, to selekcji dokonuje sam referent. W przypadku poczty elektronicznej (w przeciwieństwie elektronicznych skrzynek podawczych) nie będzie wystawiane urzędowe poświadczenie odbioru, a co za tym idzie, będzie konieczna pewna uznaniowość włączania lub nie poszczególnych wiadomości poczty do akt spraw. Nie da

12 Zob. pozycja nr 9 na modelu postępowania z dokumentacją przy użyciu systemu EZD (link dostępny na forum ePUAP pod adresem <http://epuap.gov.pl/jforum/posts/simplelist/on/304.page>)

się bowiem ani w ogóle nie dostrzegać znaczenia poczty elektronicznej, ani uznawać każdego e-maila jako wpływ wymagający uwzględnienia w dokumentacji urzędu.

7. Aby dobrze powiązać dokumentację papierową z elektroniczną (w przypadku użycia systemu EZD) zaproponowano¹³ następującą kolejność czynności:
 - a) najpierw dokonywana jest rejestracja pisma papierowego w EZD,
 - b) następnie unikatowy identyfikator nadany w EZD nanoszony jest na pierwszą stronę pisma,
 - c) dopiero w trzecim kroku wykonywany jest skan pisma – już z naniesionym identyfikatorem.

Dzięki takiej kolejności działań każde pismo w postaci papierowej będzie miało odniesienie do dokumentacji elektronicznej, a każdy skan będzie dokładnym odwzorowaniem pisma papierowego. Trzeba tu zaznaczyć, że praktyka postępowania w objętym pilotażem (zob. przypis 9) Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim jest nieco inna, choć prowadzi także do podobnego rezultatu. Otóż przed rejestracją pism w postaci papierowej na każdą pierwszą stronę nakleja się wcześniej wydrukowane kody kreskowe zawierające już unikatowy (kolejny) identyfikator, który zostanie automatycznie przyjęty przez system EZD po wczytaniu kodu.

8. Rozporządzenie powinno także rozstrzygnąć, w jaki sposób można będzie udokumentować w aktach urzędu treść pism wychodzących, wysłanych w postaci papierowej. Dziś stosowane rozwiązanie przedstawiania do podpisu dwóch egzemplarzy pisma jest często przyjmowane jako aksjomat. Jednak w przypadku skosowania systemu EZD, w którym ustala się i akceptuje treść pism przeznaczonych do wysyłki (także tych w postaci

papierowej), pozostawianie dodatkowej kopii papierowej pisma, zaakceptowanego wcześniej elektronicznie, wydaje się zbędne i kosztowne. Po co, jeśli służący do wydrukowania zaakceptowany elektronicznie plik znajduje się w EZD? Zasadnicze będzie tu także ustalenie, czy do takiej akceptacji wystarczy zwykły podpis elektroniczny, czy powinien to być podpis bezpieczny? Wydaje się, że warto rozważyć, czy nie wystarczy tu podpis zwykły. Wszak dokument ten nie będzie „wychodził” z systemu EZD na zewnątrz, a same mechanizmy tego systemu muszą zabezpieczyć przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych¹⁴. Bez względu na to, jakim podpisem będzie podpisany elektroniczny pierwowzór służący do wydruku pisma wychodzącego, ważne będzie wprowadzenie zakazu wprowadzania jakichkolwiek poprawek na wydruku. W szczególności zabronione powinno być powszechnie dziś stosowane ręczne wpisywanie daty dziennej. Inaczej pozostawiona elektroniczna kopia nie będzie odpowiadała treści tego, co wysłano. W tym miejscu warto zaznaczyć, że może być zastosowany w praktyce także trzeci sposób udokumentowania treści pism wychodzących na papierze. Otóż każde pismo wychodzące może być skanowane po podpisaniu odręcznym. Sposób ten wbrew pozorom może mieć duże znaczenie w urzędach, w których osoba uprawniona do podpisywania pism nie umie posługiwać się lub po prostu nie ma podpisu elektronicznego. A może tak się zdarzyć np. w przypadku zmian na stanowiskach kierowniczych, a pisma trzeba będzie wysłać od razu. Jeśli skanowanie nie zostanie w takim przypadku dopuszczone jako dowód tego co wysłano, w systemie EZD

¹³ Także ww. model postępowania z dokumentacją przy użyciu systemu EZD (pozycje 26-39-4-27)

¹⁴ Wymóg określony w §6 pkt 2 Rozporządzeniu MSWiA z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi.

może w konsekwencji nie być pełnej dokumentacji spraw. Wyobraźmy sobie, jak trudne byłoby po kilku latach skompletowanie dokumentacji sprawy prowadzonej papierowo-elektronicznie-papierowo dla organu odwoławczego, NIK-u czy sądu. Zespół roboczy zaproponował, że mogą być dopuszczalne wszystkie powyższe możliwości¹⁵.

9. Jeśli zostanie przyjęte założenie, że ogranicza się do minimum tworzenie i dystrybucję wewnętrznych dokumentów papierowych przenosząc tego typu działania do EZD (zob. zdanie trzecie w pkt 3), to trzeba podkreślić, że może to być bardzo trudne do przyjęcia ze względów zwyczajowych, a być może i prawnych. W urzędach funkcjonuje mnóstwo dokumentów papierowych wytwarzanych wyłącznie na potrzeby wewnętrzne np. zarządzenia wewnętrzne, opinie prawne, instrukcje, wnioski na wydatek, delegacje, wnioski urlopowe, protokoły z kontroli wewnętrznych, sprawozdania komórek organizacyjnych, sprawozdania pracowników (w tym okresowe i funkcjonujące gdzieś tzw. karty zadań dziennych), oceny pracowników itd. Tworzenie ww. dokumentów na papierze także traktowane jest często jako aksjomat, choć niektóre z nich wcale nie muszą być papierowe, a jeśli będą elektroniczne, to może się okazać, że informacja potrzebna do sprawnego zarządzania jest szybciej przetwarzana i łatwiej dostępna, a co za tym idzie – urzędy są sprawniejsze. Oczywiście ograniczanie tworzenia takich papierów będzie możliwe tylko wtedy, jeśli szczegółowe przepisy prawa nie nakazują inaczej.
10. Trzeba wziąć pod uwagę, że coraz więcej będzie systemów dedykowanych do określonych zadań. Na przykład faktury, noty księgowe, wnioski na wydatki mogą być rejestrowane w dedykowanym systemie finansowo-księgowym; wnioski urlopowe, delegacje, arkusze ocen pracowników i karty zadań

w systemie kadrowo-płacowym. Ponadto rozwój usług elektronicznych może spowodować, że będą powstawały systemy ogólnopolskie całkowicie wyłączające określone rodzaje spraw z potrzeby udokumentowania ich w „uniwersalnym” EZD. Może się zdarzyć, że np. zezwolenia na budowę będą obsługiwane w dedykowanym do tego systemie, który będzie realizował takie usługi pobierając automatycznie z zewnętrznych źródeł niezbędne informacje. Może powstać np. dostępny online ogólnopolski system do tworzenia aktów prawnych, który może całkowicie wyłączyć pozycję „opiniowanie aktów prawnych” z dokumentacji urzędu itd. Nie znaczy to, że systemy dedykowane nie będą mogły mieć połączenia z EZD (np. system kadrowo-płacowy mógłby być ważnym źródłem informacji dla zarządzania użytkownikami w EZD), rejestracja faktury w systemie finansowo-księgowym mogłaby automatycznie zostać odnotowana także w EZD (lub odwrotnie) itd. Tym niemniej trzeba mieć na względzie, że zawsze może zdarzyć się dokumentacja, z którą będzie się postępować inaczej.

11. Bardzo ważne będzie „instrukcyjne” wyjaśnienie przepisu określonego w §7 rozporządzeniu MSWiA z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi, który zacytuje tu w całości: *„System teleinformatyczny, o którym mowa w § 6, spełnia dla dokumentów ewidencjonowanych funkcję archiwum zakładowego lub składnicy akt”*.

Nie zauważając tego przepisu bardzo często jako aksjomat przyjmuje się konieczność przekazywania do archiwum zakładowego wytworzonej przez komórki organizacyjne dokumentacji elektronicznej. Bo skoro w obecnych instrukcjach jest taki wymóg w stosunku do dokumentacji papierowej... Przygotowuje się więc możliwość przekazania dokumentacji znajdującej się w systemie EZD i pozostającej w dyspozycji komórki organizacyjnej do archiwum zakładowego zdefiniowanego

15 Ww. model postępowania z dokumentacją przy użyciu systemu EZD (od pozycji 74)

w tym samym systemie. Co ciekawe (i oczywiście), w przypadku potrzeby ponownego „wypożyczenia” tej dokumentacji z archiwum do innej komórki organizacyjnej zgodę musi na to wyrazić komórka, która dokumentację przekazała... Po co więc ta cała „zabawa”?

Kolejnym wyzwaniem jest inny przepis ww. rozporządzenia MSWiA, a mianowicie §6 pkt 2 w którym ustala się, że system EZD „*zapewnia stały i skuteczny dostęp do dokumentów oraz ich wyszukiwania*”. A jeśli zapewnia stały dostęp, to znaczy że nie ma mowy o „odchudzaniu” systemu EZD urzędu w taki sposób, że stare dokumenty (np. sprzed 5 lat) „*skopiuje się na taśmę i wskaże w systemie półkę w archiwum, gdzie ta taśma się znajduje*”¹⁶. Tak jak dokumentacja papierowa powinna być stale dostępna w archiwum zakładowym, tak elektroniczna dostępna w EZD (który pełni funkcję archiwum zakładowego). Trzeba będzie o tym koniecznie pamiętać decydując się na wdrożenie elektronicznego zarządzania dokumentacją.

Na zakończenie chcę podkreślić, że jestem zdecydowanym zwolennikiem tworzenia i oddawania do użytku kolejnych usług elektronicznych świadczonych przez administrację publiczną. Usług, które będą mogły być zapoczątkowane wypełnieniem formularza umieszczonego w Katalogu Usług Publicznych. Formularza,

który spowoduje utworzenie dokumentu elektronicznego na podstawie wzoru umieszczonego w tzw. Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych. Formularz taki to nic innego jak oprogramowanie, które przecież może być na tyle „sprytne”, żeby „odpytać” wszystkie potrzebne rejestry publiczne, a może także i inne urzędy przed przedłożeniem wniosku do urzędu właściwego (jaki urząd jest właściwym formularz też może „wiedzieć”). Wystarczy wypełnić i podpisać. Żadnych załączników, które trzeba przynieść z innego urzędu¹⁷, żadnego biegania od okienka do okienka. Oczywiście gdyby takimi usługami objęte były wszelkie kontakty do i z urzędów, rozważania na temat tego, w jaki sposób powiązać dokumentację papierową z dokumentacją elektroniczną, nie miałyby sensu. Bo ta pierwsza znikłaby w sposób naturalny. Ale upłynie jeszcze trochę czasu zanim tak się stanie i dlatego potrzebna jest nowa instrukcja kancelaryjna – na przejściowy okres dualizmu papierowo-elektronicznego.

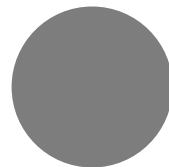
Kazimierz Schmidt - zajmuje się zawodowo zagadnieniami związanymi z tworzeniem i zarządzaniem elektroniczną dokumentacją odzwierciedlającą przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw (poprzednio w Departamencie Kształtowania Narodowego Zasobu Archiwalnego NDAP, obecnie w Departamencie Informatyzacji MSWiA)

¹⁶ Cytuję z odpowiedzi na pytanie zadane na konferencji promującej oprogramowanie znanej firmy, o to, co z dokumentacją, którą trzeba przechować w długim czasie.

¹⁷ W uchwalonej przez Sejm ustawie o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, od której zacząłem ten tekst, jest także zasadnicza zmiana w kpa (w art. 220). Otóż organ administracji publicznej nie będzie mógł żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli będzie mógł to ustalić na podstawie:

- a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
- b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ może mieć dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Dziesięć barier informatyzacji kraju



Krzysztof Komorowski

Opinia publiczna kojarzy pojęcie informatyzacji administracji na ogół ze spektakularnymi projektami, które rzadko przynosiły sukces: ZUS, Poltax, Pesel, CEPiK to najbardziej znane przykłady. Niska ocena społeczna wysiłków Państwa w tym kierunku znajduje potwierdzenie w szczegółowych analizach. Wg rankingu World Economic Forum zaawansowanie Polski w budowie społeczeństwa informacyjnego (Networked Readiness Index) oceniane jest bardzo nisko: zajmujemy przedostatnie miejsce pośród państw UE, wyprzedzając - jak na razie - Bułgarię.

Dla kontrastu - polski sektor finansowy należy do najlepiej z informatyzowanych nie tylko w Europie, ale i na świecie; o bankowych systemach informatycznych opinia publiczna nie wie prawie nic - one po prostu działają. Lecz informatyzacja banku nie jest wcale przedsięwzięciem prostszym niż informatyzacja instytucji publicznej, a nakłady na informatyzację sektora publicznego i finansowego były zbliżone. Co jest więc przyczyną tak drastycznych różnic w efektach?

Przede wszystkim należy zauważyć, że informatyzacja nie jest procesem autonomicznym. Informatyzacja może skutecznie wspierać realizację konkretnych celów i określonej misji państwa, przełożonej na konkretne zadania instytucji publicznych. Jeśli jednak misja państwa, cele i zadania poszczególnych instytucji publicznych nie są jasno określone, wówczas także kierunki ich informatyzacji nie mogą być w sensowny sposób zdefiniowane.

Brak takiej spójnej strategii prowadzi do sytuacji, że poszczególne przedsięwzięcia informatyczne w sektorze publicznym mają charakter wycinkowy czy interwencyjno - naprawczy. Nie zmierzając w kierunku realizacji jakiejś docelowej wizji, pozostają nieczytelne dla opinii publicznej i nieistotne dla konkretnego obywatela.

W około dziesięciu Strategiach i Planach Informatyzacji Państwa ogłoszonych od 2000 roku cele były zdefiniowane nie tylko w sposób zupełnie niemierzalny, ale były nawet niezwykle trudne do identyfikacji. Ponadto środowisko prawne, organizacyjne i kulturowe ukształtowane w sektorze publicznym nie sprzyja przedsięwzięciom informatycznym, które ze swej natury nastawione są na zwiększanie efektywności działania, obniżanie kosztów, zwiększenie jakości obsługi klienta. Są to cele dalekie od rzeczywistych, a nie deklarowanych priorytetów instytucji publicznych i osób nimi zarządzających.

Ponadto te typowe efekty informatyzacji, jakimi są zwiększenie efektywności i jakości działania, nie są osiągane w wyniku uruchomienia jakichś cudownych rozwiązań technicznych, ale w wyniku głębokich zmian sposobu działania organizacji, zmian umożliwionych przez technologie informatyczne - to są właśnie założenia „e-government”. Takie głębokie zmiany modelu działania administracji publicznej, i to sterowane potrzebą zwiększenia jakości obsługi obywatela, istnieją jak dotąd w rzeczywistości politycznej tylko postulatywnie.

Te głębokie i trudne do zmiany powody poważnej niewydolności e-government w Polsce leżą u podłoża bardzo konkretnych problemów. Poniżej omówione zostaną bardziej szczegółowo główne bariery informatyzacji.

Bariera I

Brak wizji, jaką rolę ma spełniać Państwo, a zwłaszcza administracja centralna, w procesie informatyzacji.

Strategia informatyzacji Państwa, w tym administracji publicznej, jako pochodna wizji Państwa w ogóle pozostaje niedostatecznie zdefiniowana:

- cele transformacji e-government, rozumiane jako dążenie do lepszego spełniania oczekiwań obywatela, nie są jasno postawione instytucjom publicznym, nie zostały przełożone na cele, do których realizacji instytucje są zobowiązane, ani też nie określono zadań zapewniających realizację tych celów
- nie jest jasne, czy i jaka instytucja lub służba powinna koordynować procesy informatyzacji w administracji publicznej i jakie powinna mieć prerogatywy,
- zadaniem takiego centrum koordynującego powinno być przede wszystkim przeorganizowywanie procedur, według których działa administracja, pod kątem wygody obywatela, w oparciu o możliwości informatyki, a nie tylko - jak dotąd - dbanie o techniczną integrację systemów budowanych przez poszczególne resorty i instytucje.
- nie jest jasne, czy Państwo odpowiadać ma za działanie pewnej dobrze zdefiniowanej informatycznej infrastruktury krytycznej (np. systemu potwierdzania tożsamości czy infrastruktury umożliwiającej integrację systemów publicznych), udostępniając jej „standardowe usługi” instytucjom i obywatelom do wykorzystania w ich systemach i na jakich zasadach.

Brak takiej spójnej wizji przekłada się na paraliż inicjatyw niższego rzędu.

Bariera II

Nieprecyzyjnie zdefiniowane cele działania instytucji publicznych i procedury (procesy) instytucjonalne mające prowadzić do ich realizacji.

Wpływ tego negatywnego zjawiska na informatyzację wynika z następujących zależności:

- niejasność, niealgorytmizowalność (tzn. niemożność przedstawienia procesu opisywanego przez prawo jako jednoznacznej sekwencji kroków) lub brak odpowiedniego prawa, według którego działają instytucje, uniemożliwia jednoznaczne zdefiniowanie wymagań do systemów informatycznych (np. większość problemów informatyzacji ZUS wynikała z tego, że nie wiadomo było, według jakich przepisów system ma działać)
- niejasne odzwierciedlenie zadań instytucji na jej strukturę organizacyjną i funkcje poszczególnych komórek powoduje, że nie jest jasne, kto jest właścicielem danego procesu instytucjonalnego i kto w związku z tym miałby formułować wymagania do systemu informatycznego wspierającego ten proces; dla większości procesów nie można wskazać jednego określonego właściciela
- tzw. „lokalna specyfika” i brak standaryzacji procedur powoduje, że w różnych urzędach tego samego typu procedury i kryteria decyzyjne są odmienne i niesformalizowane; powoduje to niemożność sprecyzowania oczekiwań do systemów informatycznych, a najdłuższym etapem procesu informatyzacji instytucji publicznej jest długotrwałe wewnętrzne uzgadnianie, jak właściwie powinny wyglądać procedury działania

Oznacza to także, że w sytuacji rozmycia odpowiedzialności za realizację poszczególnych celów instytucjonalnych, niełatwo zdefiniować cele informatyzacji ani wskazać osoby odpowiedzialne za ich osiągnięcie.

Bariera III

Polskie prawo, przyjmujące obieg dokumentów papierowych jako oczywistość, całkowicie blokuje optymalizację procesów instytucjonalnych, w tym także ich z informatyzowanie.

Prawo i zasady postępowania administracyjnego oparte są w całości na kulturze obiegu dokumentów papierowych. Rodzi to następujące konsekwencje:

- informatyzowanie obiegu papierowego bez zmiany procedur i przepisów prawa jest całkowicie absurdalne, ponieważ w żaden sposób nie upraszcza ani nie przyspiesza procesu: wszelkie działania urzędowe wykonywane są na dokumencie papierowym, a IT tylko to rejestruje;
- obywatel traktowany jest jako biologiczny nośnik dokumentów pomiędzy różnymi urzędami, które nie wymieniają ze sobą informacji, a każde udostępnienie informacji innej agencji Państwa wymaga wystąpienia z wnioskiem w tej sprawie, choć można by zasięgnąć takiej informacji elektronicznie; zatem informatyzacja jednego urzędu bez zmiany zasad i możliwości wymiany danych między instytucjami (czyli bez zmiany prawa właściwie) nie wniesie nic nowego do trybu działania;
- urzędy mają obowiązek kompletowania papierowej dokumentacji sprawy, a np. elektroniczne sięgnięcie do rejestru prowadzonego przez Państwo nie mieści się w żaden sposób w tej logice

Oznacza to, że ani wycinkowa informatyzacja pojedynczego urzędu, ani procesu nie ma znaczenia, o ile nie zostanie stworzone środowisko prawne, które legalizowałoby elektroniczny obieg dokumentów w całym procesie lub urzędzie.

Bariera IV

Resortowy (silosowy) ustrój administracji uniemożliwiający optymalizację i informatyzację procesów przechodzących przez różne agendy administracji.

Prowadzenie spójnej polityki państwa w obszarze usług publicznych byłoby niezwykle utrudnione, nawet gdyby próbowano to robić. Silosy resortowe praktycznie uniemożliwiają:

- optymalizowanie procesów instytucjonalnych obejmujących różne organy publiczne,
- zorganizowanie usług publicznych zgodnie z potrzebami obywatela (lub firmy) dążącego do załatwienia konkretnej sprawy; dziś usługi publiczne są zorganizowane według struktury organizacyjnej administracji, a nie zgodnie z potrzebami określonych grup obywateli
- wymianę informacji pomiędzy instytucjami publicznymi, m.in. na skutek trudności wymiany informacji wynikającej z braku jednolitego mechanizmu wymiany danych (integracji)
- integrację procesów obsługi obywatela na poziomie urzędu gminy czy miasta, ponieważ różne resorty „wstawiają” tam swoje całkowicie nieprzystosowane do współpracy ze światem zewnętrznym silosowe systemy informatyczne.

Podstawowym problemem w tym obszarze jest to, że żadna instytucja nie odpowiada za realizację całego międzyinstytucjonalnego procesu, a jedynie za wykonanie swojej wąskiej funkcji. W związku z tym nie ma instytucji wiodącej, która panowałaby nad całością procesu, określała cele i sposób jego ewentualnej zmiany, a także cele i wymagania do systemów informatycznych, które miałyby je wspierać. Z drugiej strony, za większość procesów obsługi obywatela odpowiada administracja samorządowa, która jednak nie dostaje od resortów narzędzi do lepszego wykonywania tej obsługi. Odwrotnie, dostaje

nakaz zasilania silosowych systemów centralnych, których zasobów danych nie może wykorzystywać ze względu na zamknięty charakter tych systemów.

Bariera V

Efektywność działania nie jest ani formalnym, ani rzeczywistym priorytetem dla instytucji publicznych.

Instytucje publiczne nie są oceniane pod kątem efektywności. Główne kryteria oceny to realizacja budżetu i brak zastrzeżeń formalnych do ich działania. Ocena efektywności pojawia się tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy opinia publiczna zostaje zaalarmowana jakimś szczególnym przejawem indolencji. Żaden szef instytucji publicznej nie jest zainteresowany wdrożeniem systemu informatycznego, który pozwoli załatwiać - powiedzmy - trzykrotnie więcej spraw obywateli dwukrotnie mniejszym zespołem niż obecny (chyba, że jest jednocześnie osobą pochodzącą z wyboru - jak prezydent miasta). Wdrożenie takiego systemu, który w oczywisty sposób zwiększyłby efektywność, przyspieszył obsługę obywateli i zmniejszył koszty własne, byłoby powodem ogromnych problemów.

Ponieważ głównym skutkiem informatyzacji jest zwykle zwiększenie efektywności organizacji, dlatego też w administracji publicznej znika ten motyw działania, który jest głównym motorem przedsięwzięć informatycznych w sektorze prywatnym. Dlatego też informatyzacja nie jest priorytetem dla większości urzędów - w ponad 70% urzędów na ten cel przeznaczają się nie więcej niż 1% budżetu (średnia w sektorze prywatnym w Polsce, a także w sektorze publicznym w UE to ok. 2% - 4%), a 17% placówek w ogóle nie ponosi wydatków związanych z IT.

Bariera VI

Administracja nie wykorzystuje szans zmodernizowania organizacji działania, możliwe dzięki rozwiązaniom technologicznym.

Częstym błędem instytucji publicznych jest wymaganie, by system informatyczny dokładnie odzwierciedlał przebieg dotychczasowych procesów opartych na obiegu dokumentów papierowych. Jednak „oblewanie informatycznym betonem” procesów w ich obecnym kształcie jest inwestycją o zerowej efektywności.

Wartościowe będzie dopiero wdrożenie systemu, który umożliwi - dzięki zastosowaniu rozwiązań informatycznym - taką modyfikację sposobu działania, która istotnie usprawni pracę instytucji. Usprawnienie to może polegać np. na, by użyć przykładu bankowego, odmiejszczeniu rachunku klienta, dzięki czemu będzie on mógł wszystkie czynności bankowe wykonywać w dowolnym oddziale. Innym przykładem może być zreorganizowanie działu obsługi obywatela w urzędzie miasta tak, aby w jednym okienku - lub przez internet - uzyskiwał on zbiorczą informację o stanie wszystkich swoich zobowiązań podatkowych i statusie spraw, które uruchomił w tej instytucji, zamiast udawać się do poszczególnych komórek organizacyjnych w celu uzyskiwania wycinkowych informacji. Bez wdrożenia systemu informatycznego taka reorganizacja - niezwykle ułatwiająca życie obywatelowi - byłaby niemożliwa.

Łatwo można sobie wyobrazić dość proste technicznie odmiejszczenie obsługi podatkowej obywatela czy - wymagające utworzenia pewnej infrastruktury - wdrożenie systemu „jednego okienka” - lecz nie na poziomie urzędu miasta, ale całego Państwa.

Informatyzacja na tym poziomie wymaga wysiłku intelektualnego ze strony informatyzowanej

instytucji: mianowicie instytucja ta musi od nowa zaprojektować swoje procedury działania tak, aby wykorzystać możliwości udostępniane przez rozwiązania technologiczne w celu lepszej niż dotąd realizacji swoich zadań. Innymi słowy instytucja musi „wyobrazić sobie”, jak mogłaby działać - efektywnie i zgodnie z prawem - gdyby już dysponowała nowymi rozwiązaniami technologicznymi. Jednak - ponieważ efektywność działania i obniżanie poziomu uciążliwości procedur dla obywatela nie są w ogóle priorytetem instytucji publicznych - działania na rzecz wspieranej technologicznie reorganizacji są nader rzadko podejmowane.

Należy wskazać także na kolejną niewykorzystywaną szansę unowocześnienia modelu działania administracji w oparciu o nowe możliwości technologiczne. Bardzo wyraźną tendencją w sektorze prywatnym jest centralizacja funkcji dotąd rozproszonych w organizacji. Dotyczy to księgowości, kadr, płac, służb zakupowych, służb informatycznych czy służb wsparcia klientów, a rozwiązaniem jest tworzenie tzw. centrów usług wspólnych. W administracji publicznej w Polsce panuje model, w którym każda instytucja ma swój własny dział kadr i płac, własnymi siłami prowadzi księgowość, dokonuje zakupów towarów i usług, ma własnych prawników itp. pomimo tego, że we wszystkich miejscach służby te działają w identyczny sposób w oparciu o identyczne regulacje. Każda polska gmina i każdy urząd miasta, a nawet urząd wojewódzki, również informatyzuje się mozolnie na własną rękę, w odmienny sposób, wdrażając niewspółpracujące ze sobą systemy.

Efekty tworzenia centrów usług wspólnych („shared services”) pozwalają zwiększyć efektywność o kilkadziesiąt procent, jak wynika z doświadczeń sektora prywatnego. Np. centralizacja procesów zakupowych zmniejsza koszty od 20% do 30%, centralizacja infrastruktury informatycznej zmniejsza kilkukrotnie koszty jej zakupu i utrzymania. Wspólne centra usług mogłyby obsługiwać różne instytucje publiczne

w oparciu o współdzielone zasoby. Wymagałoby to jednak od decydentów sfery publicznej odejścia od mentalności feudalnej, uzależniającej status od wielkości lenna, na rzecz mentalności nieco bardziej współczesnej, uzależniającej status od wartości dodanej wnoszonej do procesu.

Bariera VII

**Prawo Zamówień Publicznych (PZP),
a zwłaszcza praktyka jego stosowania,
prowadzą do fatalnych rozwiązań
informatycznych i dramatycznie
zwiększają ryzyko niepowodzenia
publicznych projektów informatycznych.**

PZP w identyczny sposób reguluje zakup standardowego produktu, jakim jest paleta cegieł, z pozyskaniem niezwykle złożonego przedmiotu dostawy, jakim jest usługa zbudowania i wdrożenia systemu informatycznego typu ZUS. Źródłem problemów jest to, że system informatyczny opisany w materiałach przetargowych musi być - zgodnie z prawem - zrealizowany dokładnie w opisanym kształcie. Rodzi to katastrofalne skutki. Wdrożenie systemu informatycznego bowiem istotnie zmienia organizację i sposób działania instytucji. Jak głęboko - to decyduje się dopiero w wyniku wielokrotnych analiz wzajemnego oddziaływania systemu IT i struktury organizacyjnej.

Publiczny odbiorca rozwiązań IT stoi przed dylematem: albo szczegółowo opisuje przedmiot „dostawy” - system IT - w materiałach przetargowych, albo - świadom trudności - jedynie ogólnie. Szczegółowy opis rodzi następujące problemy:

- szczegółowy opis wymaga długotrwałych prac analitycznych, co powoduje, że jest na ogół częściowo nieaktualny w momencie jego zakończenia
- opis taki odzwierciedla stan obecny instytucji i jej procesów i obecny stan świadomości użytkowników, a nie stan, jaki

mogłaby ona osiągnąć dzięki wdrożeniu nowych rozwiązań informatycznych

- budowa złożonych systemów informatycznych odbywa się obecnie metodą „iteracyjną”, tzn. w wyniku wielokrotnego powtarzania cyklu: *wymagania użytkownika -> prototyp rozwiązania -> ocena użytkownika -> modyfikacja wymagań*; w oczywisty sposób uniemożliwia to opisanie z góry szczegółowo wszystkich cech systemu (ponieważ są one ustalane w trakcie takiego procesu), nie mówiąc o określeniu jego budżetu i harmonogramu.

Opis szczegółowy rodzi tzw. syndrom „francuskiego Poltaxu” (tj. system zgodny ze specyfikacją, lecz całkowicie nieprzydatny)

Z drugiej strony, w przypadku zawarcia w materiałach przetargowych jedynie ogólnego opisu zakresu systemu problemy są następujące:

- dostawca obowiązany jest podać konkretną cenę i termin realizacji, co w oczywisty sposób nie może opierać się na racjonalnych danych
- prowadzi to często do podpisania kontraktu o otwartym zakresie, lecz zdefiniowanej kwocie i terminie realizacji, co jest poważnym ryzykiem dla obu stron
- uniemożliwia zawarcie w kontrakcie jasnych kryteriów odbioru, co poza ryzykiem zachowań korupcyjnych grozi przedłużającymi się procedurami odbioru.

Jest to tzw. syndrom ZUS (system o nieznanym - w momencie podpisywania kontraktu - zakresie, ale o konkretnej cenie).

Ponieważ PZP nie dopuszcza modyfikacji wymagań w czasie realizacji kontraktu, strony stają przed dylematem: albo zbudowania systemu zgodnego ze specyfikacją, lecz nieprzystającego do optymalnego modelu działania, albo zbudowania systemu zgodnego z oczekiwaniami, ale odbiegającego od początkowej specyfikacji, co jest złamaniem prawa.

Innym krytycznym problemem z tego obszaru jest „kultura 100% ceny”, polegająca na ustalaniu kryteriów oceny ofert tak, aby cena była jedynym, a co najmniej dominującym elementem oceny. Kultura ta wynika z tego, że:

- instytucje publiczne nie są de facto oceniane pod kątem efektywności działania (zadaniowo czy w sensie ROI), lecz tylko pod kątem braku zastrzeżeń formalnych co do ich działań
- służby kontrolne łatwo mogą ocenić parametr ceny; ocena innych parametrów wymagałaby od nich jednak pewnych kompetencji merytorycznych.

Rodzi to następujące problemy:

- zamawiający praktycznie nie może wziąć pod uwagę w ocenie ofert jakości rozwiązania, rzetelności, referencji i kompetencji dostawcy, historii jego współpracy z zamawiającym w przeszłości, spójności technicznej oferowanego rozwiązania z rozwiązaniami już obecnymi u zamawiającego, potencjału oferenta w porównaniu ze skalą projektu, historii realizacji innych kontraktów
- zamawiający nie może praktycznie odrzucić taniej oferty, nawet pochodzącej od firmy o nieadekwatnej do projektu skali, firmy, która nie dysponuje przekonywującą historią rzetelnie zrealizowanych projektów, oferty o ewidentnie zaniżonej cenie czy nierealistycznym harmonogramie.

Efektem jest częste powierzanie kluczowych projektów firmom kompletnie do ich realizacji nieprzygotowanym, oferującym chałupnicze rozwiązania, co gwałtownie zwiększa ryzyko niepowodzenia. Nie trzeba nadmieniać, że metody wyboru ofert i dostawców stosowane w sektorze prywatnym opierają się przede wszystkim na ocenie dokładności tych kryteriów, które PZP i „kultura 100% ceny” zabrania brać pod uwagę zamawiającym z sektora publicznego.

Innym problemem jest podatność procedur PZP na protesty i inne działania pozamerytoryczne, co powoduje nagminne załamywanie się i przedłużanie przetargów publicznych.

Bariera VIII

Inwestycje informatyczne nie są oceniane pod kątem zgodności planowanych i rzeczywiście osiągniętych rezultatów.

Rutynową zasadą stosowaną we wszystkich inwestycjach w sektorze prywatnym jest monitorowanie zgodności inwestycji z planem inwestycyjnym, zwłaszcza pod kątem osiągania założonych w nim celów i uzyskiwania określonych parametrów wynikowych. I tak przykładem celu stawianemu projektowi wdrożenia systemu bankowości elektronicznej jest (typowo) sześciokrotne zmniejszenie jednostkowych kosztów obsługi klienta. Wdrożenia systemów informatycznych w administracji publicznej nader rzadko mają jasno zdefiniowane cele. Do rzadkości należy także opracowywanie planu inwestycyjnego (czy studium wykonalności), który określałby elementarne parametry przedsięwzięcia, takie jak: zakres, budżet, harmonogram, efekty, uczestników, zakresy odpowiedzialności itp. Natomiast monitorowanie przebiegu procesu informatyzacji pod kątem zgodności z takim planem, a także ocena ostatecznych efektów inwestycji i wyciąganie wniosków na przyszłość, nie jest w ogóle praktykowane.

Prowadzi to do sytuacji takiej, że planując projekt informatyczny nie wychodzi się od celów społecznych czy choćby operacyjnych takiej inwestycji, a osiągnięcie tych celów nie jest istotnym priorytetem działania, ani też nie jest przedmiotem oceny post factum instytucji czy oceny osoby odpowiedzialnej za przedsięwzięcie.

Bariera IX

Fetyszyzacja internetu jako kanału pierwszego kontaktu z instytucją publiczną.

Często prezentowany jest pogląd, według którego samo uruchomienie internetowego kontaktu z urzędem stanowi jakąś wartość dla obywatela. Przeciętny Polak ma do czynienia z instytucją publiczną maksymalnie 3-4 razy do roku. To, co jest istotną uciążliwością dla obywatela, to nie rozpoczęcie procesu urzędowego, ale konieczność fizycznej obecności w urzędzie w kolejnych krokach realizacji procesu. Poprawnie przeprowadzona informatyzacja powinna umożliwić obywatelowi załatwienie całego procesu od początku do końca drogą elektroniczną. Poglądowego przykładu dostarcza np. projekt e-deklaracje, który miał być krokiem milowym w informatyzacji procesu rozliczeń podatkowych. Stworzono bowiem możliwość przesyłania deklaracji PIT elektronicznie do skrzynki podawczej Ministerstwa Finansów. Dalej jednak przebieg procesu jest następujący: zeznanie podatkowe jest drukowane, następnie przesyłane do właściwego urzędu skarbowego, tam wprowadzane przez urzędników ręcznie do lokalnego systemu Poltax. Następnie w przypadku konieczności jakichkolwiek wyjaśnień obywatel jest wzywany w jak najbardziej tradycyjny sposób do urzędu, musi okazywać papierowe kopie odpowiednich dokumentów itp. Korzyść dla obywatela (a także dla urzędników) wynikająca z tak zorganizowanej „elektronizacji” procesu jest zerowa - co więcej, wymaga od niego jeszcze uzyskania i opłacenia podpisu elektronicznego.

Właściwa informatyzacja instytucji publicznych musi obejmować integrację systemów zaplecza (tzw. back office) z systemami bezpośrednio wspierającymi obsługę obywatela (front office). Internet jest tylko „bramką” prowadzącą do „front office”. Bez głębszej integracji sam kanał internetowy nie przynosi istotnych korzyści, a na pewno nie można go utożsamiać z informatyzacją. W sektorze bankowym internetowa możliwość kontaktu z bankiem byłaby całkowicie bezużyteczna,

gdyby system bankowości elektronicznej (front office) nie był zintegrowany z produkcyjnym systemem bankowym i systemem rozliczeń międzybankowych (back office).

Bariera X

Kompetencje administracji publicznej są często niewystarczające do realizacji projektów informatycznych i do zarządzania programami informatyzacji.

Administracja publiczna z oczywistych powodów nie jest w stanie konkurować z sektorem prywatnym w zakresie motywacji finansowych dla pracowników: pensje w sektorze prywatnym są co najmniej 3 - 4 razy wyższe niż na analogicznych stanowiskach w sektorze publicznym. Na dyskomfort pracy w sektorze publicznym wpływa także - zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych - upolitycznienie kryteriów oceny pracy i związane z tym niezwykle krótkie horyzonty czasowe, w których obowiązują określone kierunki strategiczne.

Powoduje to, że kompetencje w zakresie informatycznym czy w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami informatycznymi, dostępne w sektorze publicznym, są niewystarczające (zarówno jeśli chodzi o liczebność zespołów, jak i ich poziom) i niestabilne. Powoduje to także zjawisko selekcji ujemnej - w sektorze publicznym zostają albo pasjonaci, albo ludzie, którzy nie mieliby szans na zatrudnienie w sektorze komercyjnym.

O ile główne przyczyny takiego stanu rzeczy trudno zmienić, to jednak rezultatem analizy tych problemów powinno być wskazanie takiego modelu działania działów informatycznych instytucji sektora publicznego, który minimalizowałby te negatywne skutki. Nader często jednak instytucje publiczne działają w modelu „wewnętrznej firmy informatycznej”, tworząc rozbudowane działy wykonawcze. Poza filozoficznym pytaniem, czy do

zadań Państwa należy również pisanie programów komputerowych, główne wątpliwości rodzą się przy ocenie efektów pracy tego typu niedoinwestowanych zespołów.

Wypracowany model działania służb informatycznych instytucji publicznych powinien ograniczyć zapotrzebowanie na te kompetencje techniczne, które są najtrudniejsze do zbudowania i utrzymania w tym sektorze, spełniając jednocześnie wymagania dotyczące bezpieczeństwa i kontroli. Oznacza to oczywistą konieczność i potrzebę outsourcowania szeregu funkcji informatycznych na zewnątrz - co jest powszechnym modelem postępowania w sektorze komercyjnym. Blokują to jednak - poza mentalnością decydentów - także prawo praktycznie uniemożliwiające zawieranie długoterminowych kontraktów usługowych czy nakładając restrykcje na fizyczne lokalizowanie danych poza terenem instytucji, tak jakby to miało jakiegokolwiek znaczenia dla ich bezpieczeństwa.

Czynniki, które nie są barierami informatyzacji administracji publicznej

Potoczne przekonania często niewłaściwie identyfikują bariery informatyzacji administracji publicznej, odwracając uwagę od rzeczywistych problemów. I tak przeszkodą w informatyzacji administracji publicznej **nie jest**:

- **dostępność internetu:** penetracja internetu w Polsce przekroczyła już ponad 60% populacji, istnieje ponad 2 mln szerokopasmowych łączy internetowych. Oznacza to, że praktycznie każdy, kto ma potrzebę korzystania z internetu, jest w stanie to zrobić, choć nie zawsze w komfortowych warunkach, jakie gwarantują łącza szerokopasmowe. Oceniając penetrację internetu w populacji należy pamiętać, że jak wskazują doświadczenia sektora bankowego, ok. 30% osób i tak preferuje osobisty kontakt (z urzędem czy bankiem) ponad poleganie wyłącznie na drodze elektronicznej. Także pewnym mitem jest tzw. „wykluczenie

cyfrowe” oznaczające, że osoby niemające dostępu do internetu wobec informatyzacji administracji stają się de facto obywatelami drugiej kategorii. „Wykluczenie cyfrowe” jest jedynie skutkiem czegoś, co można by nazwać „wykluczeniem ekonomicznym” - osoby ze środowisk najuboższych mają ograniczony dostęp do wszystkiego, nie tylko do internetu i usług przez niego dostarczanych.

- **brak odpowiednich rozwiązań informatycznych na rynku:** informatyzacja instytucji publicznych nie jest większym wyzwaniem informatycznym niż informatyzacja przedsiębiorstw czy instytucji finansowych. Obecnie rozwiązania informatyczne oparte są w przeważającej mierze na gotowych, „prefabrykowanych” elementach, z których konstruuje się ostateczne rozwiązanie, dodając pewne specyficzne elementy dopasowane do specyficznych potrzeb odbiorcy; proporcje elementów „specyficznych” do „prefabrykowanych” rzadko są inne niż 20%/80%. Istnieje ponadto szeroka paleta gotowych rozwiązań dla typowych instytucji (urzędy gminne). Duże, jednostkowe systemy ogólnopaństwowe wymagają oczywiście jednostkowego podejścia, niemniej i w nich większość stanowią elementy gotowe, używane w tysiącach działających instalacji.
- **problemy technologiczne:** w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat nie przypominam sobie ani jednego przypadku, w którym powodem porażki projektu informatycznego byłyby problemy technologiczne, rozumiane jako nieusuwalny defekt techniczny polegający na odmiennym, niż zaplanowano, działaniu systemu.
- **skala i złożoność projektów publicznych:** instytucja publiczna w sensie liczby pracowników, liczby obsługiwanych obywateli, złożoności procedur, liczby wykonywanych funkcji, wielkości i liczby transakcji, liczby wykorzystywanych systemów informatycznych i baz danych, wymagań ciągłości działania, bezpieczeństwa

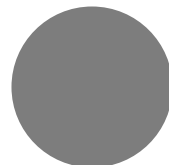
nie jest trudniejszym obiektem informatyzacji niż bank czy instytucja ubezpieczeniowa. Również skala ogólnokrajowych systemów, takich jak Poltax czy Pesel, nie jest istotnie różna od systemów rozliczeniowych typu KIR. Istnieją i są stosowane metodyki prowadzenia projektów informatycznych, które można stosować w obu tych sektorach.

- **brak środków finansowych:** środki finansowe przeznaczone na informatyzację sektora publicznego i finansowego od roku 1990 były zbliżone; także obecnie środki unijne zapewniają dość komfortowy poziom finansowania sensownie zdefiniowanych projektów publicznych. Problemem więc nie jest brak środków, lecz niekompetencja instytucji publicznych w zakresie definiowania przedsięwzięć informatycznych, które można by uznać za przydatne społecznie, a także głęboka niewydolność procesów zamówieniowych.

Poprzednia ekipa rządowa nie dokonała przełomu w dziedzinie informatyzacji. Obecny rząd jest w o tyle lepszej sytuacji, że zapewne jego misja potrwa pełną kadencję, jednak konieczna jest całkowita zmiana dotychczasowej strategii działania i sposobu myślenia. Polityków, a nie informatyków.

Krzysztof Komorowski - były fizyk jądrowy. Od 20 lat w branży IT. Pracował jako programista i analityk systemowy w Polsce i na Zachodzie. Następnie ewoluował – wraz z rynkiem – w kierunku aspektów biznesowych, będąc dyrektorem handlowym MacroSoft/ MacroLogic. Przez osiem lat prowadził działy konsultingowe w grupie ComputerLand (obecnie Sygnity). W latach 2004 - 2009 w IBM Polska, gdzie odpowiadał za konsulting IT. Obecnie w zarządzie outsourcingowej firmy Web Inn (portfel Enterprise Investors). Ekspert Instytutu Sobieskiego.

Zasady rządzące interoperacyjnością w dokumentach Unii Europejskiej



Michał Jaworski

Wprowadzenie

„Interoperacyjność” stała się słowem modnym z początkiem XXI wieku. Oczywiście samo pojęcie ma o wiele dłuższą i bogatszą historię ściśle powiązaną z rozwojem przemysłu teleinformatycznego i prac normalizacyjnych. Warto wspomnieć, że organizacje standaryzacyjne dedykowane problemom teleinformatycznym powstały z początkiem lat 60-tych ubiegłego stulecia (np. ECMA International, 1961). Dopiero jednak lata 90-te wraz z upowszechnieniem komputerów osobistych, następnie sieci lokalnych, a w końcu Internetu spowodowały rozpoczęcie szybszych działań. Z jednej bowiem strony użytkownicy byli wyposażeni w spektrum bardzo różniących się od siebie konfiguracjami komputerów. Z drugiej, w sieciach lokalnych współistniały różne systemy informatyczne. Dodatkowo zaczynała się fala wymiany danych poprzez Internet. Każdy system – bez względu na konfigurację, producenta, zastosowane aplikacje, wersję językową itd. itp. – mógł potencjalnie łączyć się i wymieniać dane z dowolnym innym. Dzisiaj pewne rozwiązania mogą nam się wydawać oczywiste, ale na naszych oczach wydarzyła się rewolucja powszechnego ustandaryzowania Internetu. Minęło raptem 15 lat od czasu, kiedy to podstawową nowością debiutującego wówczas Windows 95 było wdrożenie zasady Plug and Play pozwalającej na automatyczne podłączanie urządzeń do komputera.

Za początek sformalizowanych prac nad problemami interoperacyjności w administracjach krajów członkowskich Unii Europejskiej można przyjąć uruchomienie projektu IDA

(*Interchange Data between Administration*) w roku 2000, później przekształconego w IDABC (*Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administration, Businesses and Citizens*). W listopadzie 2004 roku w ramach projektu przedstawiono Europejskie Ramy Interoperacyjności 1.0. (*EIF 1.0*) [1]. Wokół dokumentu rozpętała się burzliwa dyskusja. Praktycznie żaden kraj nie był chętny do wdrażania przedstawionych tam zasad w całości. Organizacje normalizacyjne, takie jak ETSI czy ITU krytykowały zawartą w tym dokumencie definicję „otwartych standardów” wytykając, że nie zapewnia ona dostatecznej gwarancji jakości przyjmowanych standardów i same proponowały własne definicje [2]. Organizacje branżowe wykazywały, że gdyby literalnie stosować się do nakazu stosowania otwartych standardów to wówczas należałoby natychmiast przestać korzystać z takich standardów jak USB, WiFi 802.11, Bluetooth, MP3 czy nawet telefonii komórkowej GSM. Urzędnicy unijni działający w IDABC w końcu poddali się i w lutym 2006 roku w wydanym komunikacie [3] Komisja Europejska stwierdziła, że EIF 1.0 to wyłącznie working document, który miał być poddany szerokiej dyskusji i „nie stanowi oficjalnej polityki Komisji Europejskiej”. No cóż, jeśli chodziło wyłącznie o wywołanie dyskusji to rzeczywiście się udało!

Na kolejne dokumenty [4] – choć zapowiedzi wskazywały na dużo wcześniejsze terminy – przyszło czekać aż do końca 2009 roku. Poprzedziły je analizy stanu faktycznego w wielu państwach, zamówiony raport Gartnera i wielokrotne spotkania przedstawicieli administracji krajów członkowskich, dzielących się doświadczeniami ze swego lokalnego podwórka. Rozpoczął się nowy etap.

Założenia strategiczne interoperacyjności

Hasłem dnia nowej strategii stały się ponadgraniczne usługi e-administracji. Jako drugi element wskazano treść (kontent). Administracja europejska słusznie dojrzała, że interoperacyjność nie ma wymiaru krajowego. Oto obywatel lub przedsiębiorca unijny winien mieć możliwość uruchamiania procedur administracyjnych także w innych krajach UE lub oczekiwać, że krajowe systemy e-administracji będą potrafiły współpracować z systemami w innych państwach. Posługując się barwnym przykładem może to oznaczać, że Bułgar mieszkający w Portugalii rejestruje przedsiębiorstwo produkcyjne na Węgrzech, przy czym jednocześnie powstają filie w Grecji i Irlandii, komponenty z importu trafiają przez port w Rotterdamie, większość produktów jest sprzedawana we Francji, zaś cały eksport wychodzi przez Hamburg. Pracownicy pochodzą z różnych krajów Unii, a każdy prócz lokalnych podatków musi zadbać o podatki w kraju pochodzenia i tamże o dodatkowe świadczenia socjalne. Drogą elektroniczną można dziś załatwić niewielką tylko część takich procedur, stąd też w strategii zidentyfikowano kilkanaście procedur i scenariuszy, które powinny być skoordynowane. W relacjach A2A (Administracja-Administracja) takimi procedurami mają być zamówienia publiczne, zakładanie firmy, ochrona konsumenta czy korzystanie z funduszy europejskich. Dla A2B (Administracja-Biznes) to przede wszystkim ujednolicenie procedur celnych, podatkowych i innych deklaracji. W ostatniej zaś grupie A2C (Administracja-Obywatel) to m.in. świadectwa narodzin, ślubów i zgonów, prawa jazdy, rejestracja pojazdów, prawo do pracy, prawo do zasiłków dla bezrobotnych, do zasiłków zdrowotnych. Przyznać trzeba, że przy rosnącej mobilności obywateli Unii tego rodzaju usługi i współpraca pomiędzy administracjami różnych krajów ma coraz większy sens.

Warto zaznaczyć jeszcze jedną, bardzo istotną cechę nowej strategii i nowych dokumentów przygotowanych w Komisji Europejskiej. Pięć-sześć lat temu mówiło się o wprowadzaniu przepisów interoperacyjności mających stać się unijnym prawem. Dzisiaj przyjmuje się, że lepsze są rekomendacje i wskazywanie dobrych praktyk. Można odnieść wrażenie, że wrócono do zasad od dziesięcioleci przyświecających normalizacji, opracowywaniu i utrzymywaniu standardów technicznych – ich użycie bowiem nigdy nie jest obowiązkowe! Dlatego też każdy kraj i każda administracja (także lokalna administracja samorządowa) będą dochodziły do interoperacyjności na swój sposób i w swoim tempie. Pamiętajmy wszelako, że informatyka i informatyzacja są systemem nerwowym dla organizmu państwa. Obywatele, podatki, przedsiębiorstwa będą przenosiły się tam, gdzie ten system jest najbardziej wydolny, najsprawniejszy, najbardziej przyjazny. Podobnie jak nikogo nie dziwi, że Polacy czy przedsiębiorstwa przenoszą się z jednego województwa do drugiego, tak nie powinniśmy się dziwić, że Polacy czy firmy przenoszą się z jednego kraju do drugiego. Nie będzie to zapewne dotyczyło przedsiębiorstwa wodociągowego, ale firmy usługowe zrobią to bez problemu, podobnie jak firmy działające w regionach przygranicznych.

Bez sprawnej informatyzacji podstawowych procesów administracji nie może zatem być mowy o konkurencyjności Polski i atrakcyjności naszego kraju jako miejsca zamieszkania, studiowania czy pracy. Zaś interoperacyjność jest jednym z **kluczy do szybszego i tańszego wdrażania systemów informatycznych!**

Podkreślmy jeszcze raz pragmatyzm założeń prezentowanej unijnej strategii interoperacyjności. Nie chodzi o debatę nad konstytucyjnymi aspektami stosowania interoperacyjności i relacji pomiędzy państwem a obywatelem,

ale o niemal inżynierskie podejście. Dominuje dobrowolność i brak obowiązku stosowania, a korzyścią będzie opłacalność ze względu na koszty i tempo wdrożenia.

Europejska Strategia Interoperacyjności oraz EIF 2.0

Praca nad zagadnieniami interoperacyjności w Unii została podzielona na kilka poziomów. Na samym szczycie piramidy znajduje się Europejska Strategia Interoperacyjności (*European Interoperability Strategy, EIS*), która jest definiowana jako „*plan działania mający na celu zapewnienie ponadgranicznej interoperacyjności w celu wdrożenia polityk i inicjatyw Unii Europejskiej, ma być zwięzłym zestawem działań poświadczonych interoperacyjności oraz być bezpośrednio sterowana przez CIO Państw Członkowskich*”. Po przebrnięciu przez tę urzędniczą nowomowę można to sprowadzić do stwierdzenia, że EIS ma być generalną strategią i opisywać zarządzanie łańcem korporacyjnym (*governance*) zagadnieniami interoperacyjności. Wskazanie krajowych CIO jako członków komitetu zarządzającego wskazuje, że decyzje co do kierunków i priorytetów działania będą zapadały na poziomie ministerialnym. Zagadnienia są dodatkowo podzielone na klastry, np. klastry dotyczące wiarygodnej wymiany informacji, architektury interoperacyjności czy wpływu tworzenia prawa pan-europejskiego na branżę IT.

Pozostałe trzy poziomy działania zaproponowane przez Komisję Europejską to Europejskie Ramy Interoperacyjności (*European Interoperability Framework, EIF 2.0*), w których mają pojawiać się konkretne koncepcje i propozycje działania, następnie materiały pomocnicze (*Guidelines*) dla implementacji, zaś na ostatnim narzędzia i usługi, które pomogą poszczególnym państwom szybciej wdrożyć rozwiązania techniczne.

Najbardziej oczekiwanym dokumentem były nowe Ramy Interoperacyjności. Trzeba przyznać, że jest to jeden z lepszych i ciekawszych materiałów unijnych jakie miałem w ręku w ciągu ostatnich lat. Materiał jest przedstawiony przejrzysto, przystępnie, bez gadulstwa i drętwej politycznej poprawności. Zasady i rekomendacje są praktyczne i konkretne. Zachęcam do zapoznania się z nowymi Ramami – ich przydatność będzie widoczna nie tylko dla jednostek administracji centralnej, ale także dla administracji lokalnej i przedsiębiorstw komercyjnych.

EIF 2.0 mają charakter tzw. miękkiej rekomendacji mającej na celu zwiększenie jakości usług e-administracji i umożliwienie wprowadzenia usług pan-europejskich. Mają być także podstawą do tworzenia Narodowych Ram Interoperacyjności. EIF są z założenia **dokumentem o nietechnicznym charakterze** mającym za zadanie pomóc w definiowaniu, tworzeniu (*design*) i wdrażaniu usług e-administracji. Ten nietechniczny charakter jest tutaj chyba najważniejszym pokłosiem burzy wokół EIF 1.0 – zamiast dyskusji o technicznych aspektach interoperacyjności skoncentrowano się na dużo istotniejszych warstwach - semantycznej i operacyjnej.

Co nowego w EIF 2.0

EIF 2.0 oprócz kilku bardzo charakterystycznych scenariuszy, w których interoperacyjność będzie niezbędna, przynosi dwaście zasad i dwadzieścia trzy rekomendacje postępowania. Omówmy kilka z nich. Zachęcam jeszcze raz do przestudiowania całości EIF i zapoznania się z pozostałymi zasadami.

Zasada numer dwa ma charakter postulatu, który doskonale jest znany przez biznes, ale w niewielkim stopniu stosowany przez administrację. Chodzi o skoncentrowanie się na

użytkownika i takie tworzenie narzędzi informatycznych e-administracji, by nawet najslabiej zorientowani obywatele bez strachu i bez kłopotów dawali sobie radę z usługami świadczonymi drogą elektroniczną. W parze z tą zasadą idą następne – szósta, mówiąca o upraszczaniu administracji i siódma, mówiąca o transparenencji. Intencje są oczywiste. Informatyka ma stać się narzędziem wymuszającym zmniejszenie obciążeń administracyjnych (wg planu aż o 25% do 2012!!!) i powodującym, że obywatele mają rozumieć procesy administracyjne. Czy uda nam się zrealizować te zasady w polskich realiach? Dotychczasowe doświadczenia mówią, że idzie nam kiepsko i powoli, ale trzeba pamiętać, że głos internautów jest coraz lepiej słyszalny, nawet na najwyższych szczeblach politycznych.

Zasada dziesiąta (Otwartość) wprowadza pojęcie continuum otwartości, gdzie na jednym końcu spektrum znajdują się specyfikacje, metody tworzenia oprogramowania i samo oprogramowanie, które może być przekazywane i powtórnie używane bez żadnych opłat. Na drugim zaś nieudokumentowane, specyficzne rozwiązania bez możliwości ponownego ich użycia. EIF stwierdza – co brzmi jak rewolucja po próbie narzucania ortodoksyjnej definicji otwartych standardów! - że interoperacyjność można uzyskać bez względu na to, w jakim miejscu tego spektrum chce się znaleźć administracja! Wybór zależy od potrzeb, priorytetów, aktualnie używanych technologii, wielkości budżetu, sytuacji na rynku czy też innych czynników! EIF wskazują neutralność technologiczną jako zasadę wspierającą, a definiują ją jako powstrzymanie się od narzucania jakichkolwiek technologii przy uruchamianiu usług e-administracji. Warto także dodać, że temat neutralności technologicznej wypływa ponownie przy omawianiu otwartych specyfikacji, gdzie wyraźnie zaznaczono w Rekomendacji 22, że administracja

powinna preferować otwarte specyfikacje **dopiero wówczas**, kiedy wszystkie pozostałe cechy są równoważne!!!

Ostatnia, dwunasta zasada odpowiada na fundamentalne pytanie: po co administracji interoperacyjność? Chodzi o efektywność i sprawność działania administracji, zwiększenie przejrzystości i elastyczności jej działania, a także o redukcję ryzyk. Proponuje ocenę usług na podstawie zwrotu z inwestycji (ROI) i całkowitego kosztu posiadania (TCO), co w administracji rzadko jest podstawą rachunku.

EIF zakłada, że państwa członkowskie będą dążyły do dwu- i wielostronnych umów dotyczących interoperacyjności. Wymienia przy tym cztery typy zagadnień, które powinny być takimi traktatami objęte. Prawne, na przykład w postaci wiążących zapisów prawa, zgodności regulacji lokalnych z prawem unijnym. Organizacyjne, określające procedury kontaktów, supportu, eskalacji czy poziomów SLA. Semantyczne czyli biblioteki, taksonomie czy używane schemy. I wreszcie techniczne, opisujące protokoły komunikacyjne czy formaty danych. Silną rekomendacją EIF jest, by do maksimum wykorzystać istniejące sformalizowane specyfikacje i używane standardy. Trzeba przyznać, że bez takich porozumień trudno sobie wyobrazić ponadgraniczne usługi e-administracji. Z drugiej strony zapowiadają się trudne i niezwykle wymagające od strony technicznej negocjacje.

Podsumowanie

Jeśli chodzi o praktyczne wdrożenie zasad interoperacyjności, polska administracja jest na średnim europejskim poziomie. Neutralność technologiczna została kilka lat temu zapisana w Planie Informatyzacji Państwa, a ostatnio trafiła jako definicja do projektu nowelizacji ustawy o informatyzacji

[5]. Tutaj nasz kraj jest zdecydowanie przed wieloma innymi. W nowym projekcie ustawy znalazły się też Krajowe Ramy Informatyzacji jako rozporządzenie. KRI odpowiadałyby charakterem Europejskim Ramom, ale sejmowa Podkomisja niezbyt szczęśliwie uzupełniła ich zawartość także o interoperacyjność technologiczną. Jak to rozporządzenie będzie finalnie wyglądało i jakie będą jego relacje z innymi, technicznymi rozporządzeniami, będzie dopiero przedmiotem dyskusji.

Wymogiem następnych pięciu lat będzie, aby polskie prawo było zsynchronizowane z prawem innych krajów członkowskich. Nie zawsze będzie to oznaczało tylko zgodność z dyrektywami unijnymi. Będziemy musieli się nauczyć ponadgranicznej współpracy i twardo negocjować, by nie wpaść w zbyt wysokie koszty przystosowania.

Wyzwaniem dla administracji będzie, by praktyka polskich e-usług administracji nie odbiegała od poziomu innych krajów członkowskich. Zapóźnienia, niski poziom SLA czy słaby poziom usług, w tym także nieprzyjazność aplikacji wobec użytkowników, będzie miał bardzo praktyczny wymiar. Jeśli okaże się, że banalnie prosto można zarejestrować firmę elektronicznie w Portugalii, czy też łatwiejsze jest elektroniczne rozliczenie podatków na Słowacji, to nagle okaże się, że polskie podmioty gospodarcze stają

się firmami portugalskimi czy słowackimi. A słowackiego urzędu skarbowego w Rejestr Stron Niedozwolonych wpisać się nie da...

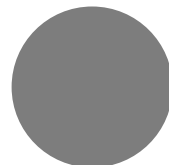
O sukcesie zadecyduje pragmatyka działania. Zamiast teoretycznej dyskusji o diablach na końcu szpil..., pardon!, o definicjach otwartych standardów, jaka toczyła się przez ostatnie lata, ważne staje się, czy systemy działają i czy wszyscy, administracja, obywatele i przedsiębiorcy, odnoszą z tego korzyść. Kolor kota przestaje być ważny – znowu liczy się, czy kot potrafi łowić myszy!

Źródła

- [1] <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3473/5887>
- [2] <http://www.itu.int/ITU-T/gsc/gsc10/index.html> (rezolucja nr 04, patrz pliki ZIP)
- [3] <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=24117> Komunikat z 13.02.2006, strona 4
- [4] <http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=10012>
- [5] <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm>

Michał Jaworski
- Wiceprezes Polskiej Izby
Informatyki i Telekomunikacji

Inne podejście do postępowania z dokumentami elektronicznymi



Michał Tabor

Dokument w urzędzie

Przepisy wykonawcze [1] ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach [2] nakazują organom administracji ewidencjonowanie tworzonych i otrzymywanych dokumentów elektronicznych oraz stosowanie do zarządzania tymi dokumentami systemu teleinformatycznego spełniającego szczegółowe wymagania określone w § 6 wymienionego rozporządzenia. System taki powinien zapewniać:

1. Integralność treści dokumentów i metadanych oraz wykonywanie zmian zgodnie z określonymi procedurami.
2. Integralność i niezmienność dokumentów spraw załatwionych.
3. Zabezpiecza przed nieautoryzowanym usunięciem dokumentów.
4. Zapewnia dostęp i wyszukiwanie dokumentów.
5. Zapewnia kontrolę dostępu użytkowników do dokumentów.
6. Umożliwia odczytanie treści dokumentów.
7. Przechowuje i udostępnia metadane.

Wszystkie te zapisy mają na celu zapewnienie podstawowych wymagań bezpieczeństwa dla elektronicznych systemów obiegu dokumentów. Dotychczas w przypadku procedur związanych z dokumentami papierowymi podstawowe atrybuty bezpieczeństwa dokumentów realizowane są w następujący sposób:

1. Integralność dokumentów zapewnia postać papierowa.

2. Integralność teczek spraw załatwionych jest chroniona ich sznurowaniem.
3. Usunięcie dokumentów jest zabezpieczone przez prowadzenie ewidencji wszystkich wytworzonych materiałów.
4. Dostęp do dokumentów mają osoby mające dostęp do biblioteki z teczkami.

Faktem jest, że niewiele urzędów posiada systemy teleinformatyczne spełniające wymagania opisywanego rozporządzenia. Jednym z powodów takiej sytuacji jest przyzwyczajenie urzędników do pracy opartej o teczkę, papierową dekretację oraz procedurę „ad hoc”. Większość rozwiązań zarządzania dokumentami wymaga zastosowania ściśle sproceduralizowanego modelu zarządzania obiegiem dokumentów. Do pracy z dokumentem elektronicznym w typowym systemie konieczny jest bezpośredni dostęp on-line, a praca najczęściej wymaga działań opartych o uprzednio opisane scenariusze biznesowe – których najczęściej w urzędach brak. Wiele podmiotów publicznych nie jest w stanie albo nie chce wykonać analizy obiegu dokumentów i opisać procesów podejmowania decyzji, co jest pierwszą barierą do wprowadzania informatycznych systemów obiegu dokumentów.

Jeżeli nie ma przestrzeni dla systemów obiegu dokumentów, to czy można informatyzację urzędów zrealizować w sposób alternatywny? - zamiast wprowadzać rozwiązania, które usztywniają procedurę obiegu dokumentów i spraw wewnątrz urzędu, zaproponować rozwiązanie, które nie wymusi powstania nowych procedur obiegu, umożliwi pracę off-line oraz realizację dekretacji podobną do

dotychczasowej. W oparciu o powyższą tezę wypracowane zostały następujące założenia rozwiązania:

1. Dokument elektroniczny (albo teczka zawierająca wiele dokumentów elektronicznych) jest plikiem, który pomiędzy urzędnikami może być przesyłany za pomocą systemu poczty elektronicznej, przenoszony na kluczach USB lub udostępniany za pomocą portalu intranetowego.
2. Każdemu dokumentowi elektronicznemu odpowiada rekord w centralnym dzienniku wszystkich wytworzonych i przetwarzanych dokumentów.
3. Dostęp lub modyfikacja dokumentu jest uzależniony od uprzedniego odnotowania tego faktu w centralnym dzienniku.
4. Zarówno dziennik jak i sam dokument zawierają wymagane metadane dotyczące dokumentu elektronicznego.

Dodatkowym założeniem powyższego rozwiązania jest zastosowanie znanych wszystkim użytkownikom mechanizmów w procesie tworzenia i zarządzania dokumentami elektronicznymi z jednoczesnym ograniczeniem dostępności dokumentów wyłącznie do uprawnionych użytkowników. Dokument taki powinien podlegać wszystkim tym prawom i zależnościom, którym podlegają dokumenty papierowe (np. osobiste przekazanie), ale równocześnie zapewniać bezpieczeństwo dokumentu i jego metadanych. Spełnienie powyższych postulatów wymaga oparcia rozwiązania na zaawansowanych metodach zabezpieczeń dokumentów elektronicznych i systemach zarządzania prawami dostępu.

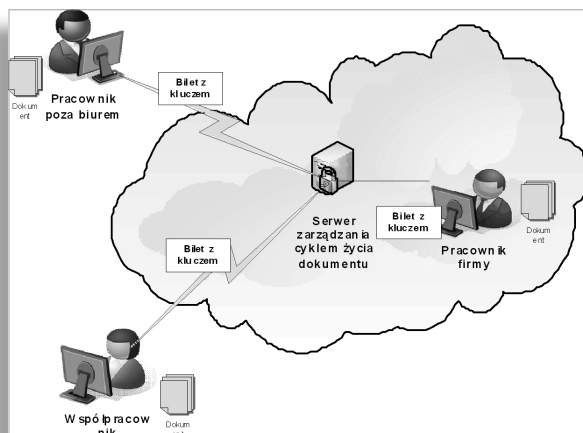
Zaawansowane metody zabezpieczeń dokumentów elektronicznych

W tym miejscu warto napisać, czym są zaawansowane metody zabezpieczeń

dokumentów elektronicznych. Podstawową cechą dokumentu elektronicznego jest łatwość powielania i dystrybucji – tzn. umożliwienie każdemu jego przeglądania lub przetwarzania w różnych miejscach, na różnych komputerach i w różnych środowiskach. W szczególności ta cecha powinna odnosić się zarówno do użytkowników wewnętrznych jak i tych, którzy korzystają z dokumentów poza środowiskiem sieci wewnętrznej.

Zapewnienie bezpieczeństwa dokumentów elektronicznych wymaga opracowania polityki udostępniania dokumentów, która powinna definiować warunki dostępu dotyczące użytkowników, czasu dostępu, uprawnienia do edycji, kopiowania zawartości oraz drukowania. Podstawą realizacji zapisów polityki bezpieczeństwa jest system zarządzania cyklem życia i uprawnieniami do dokumentu. Taki system jest naturalnym rozszerzeniem systemu zarządzania uprawnieniami dokumentów papierowych, który występuje w większości organizacji. Stanowi on „elektroniczną kancelarię” dla dokumentów elektronicznych – czyli kontroluje całość cyklu życia dokumentów elektronicznych.

System zarządzania cyklem życia dokumentów opiera się na założeniu, że postać elektroniczna dokumentu została wcześniej udostępniona użytkownikowi w dowolny sposób – przyjęty w danej organizacji. Aplikacja działająca po stronie użytkownika, aby mieć możliwość wykonywania jakiegokolwiek operacji dotyczącej dokumentu (jego wyświetlenie, wydrukowanie lub edycję), wymaga uzyskania biletu z kluczem umożliwiającym dostęp do dokumentu. Bilet taki, w zależności od polityki oraz posiadanej informacji o użytkowniku, może zawierać różne uprawnienia umożliwiające ściśle określony dostęp do dokumentu.



Rys.1 System zarządzania cyklem życia i uprawnieniami dokumentu

Jak to wykorzystać w urzędzie

Systemy zarządzania cyklem życia dokumentów i uprawnieniami są dostarczane przez kilku czołowych producentów oprogramowania biurowego. Na potrzeby prototypu, który opisuję w niniejszym artykule, wykorzystałem rozwiązanie Adobe Live Cycle, także w oparciu o niniejsze rozwiązanie została wykonana analiza spełnienia wymagań prawnych związanych z postępowaniem z dokumentami elektronicznymi w podmiotach publicznych.

Zanim przejdę do opisanego rozwiązania winny jestem kilku wyjaśnień dotyczących formatów danych. Dla większości nas - użytkowników komputerów - format PDF jest zasobnikiem dokumentu do czytania lub wydruku, DOC i DOCX są zasobnikami dla dokumentu przystosowanego do edycji, a format XML jest zasobnikiem umożliwiającym przekazywanie danych w sposób ustrukturalizowany. Jednak w rzeczywistości powyższa zależność jest złudna, ponieważ każdy z wymienionych formatów jest w stanie przechowywać inne dokumenty w innych formatach. W szczególności, w większości z nich treść danych może być oddzielona od wizualizacji, możliwe jest zawarcie wielu różnych plików,

które powstały w różnych momentach. W związku z tą cechą powyższych formatów można je traktować jako teczek umożliwiające przechowywanie i pracę z wieloma dokumentami. Także wspomniany format PDF może stanowić swoistą teczkę sprawy, która zawiera dokumenty wpływające, formularze umożliwiające sporządzanie notatek z etapów sprawy, a także przygotowanie treści decyzji. W opisywanym rozwiązaniu format PDF jest nośnikiem dokumentów w sprawie, a jednocześnie bezpiecznym sejfem umożliwiającym dostęp do swojej zawartości tylko na podstawie biletu uzyskanego z serwera zarządzającego cyklem życia. Zaletą rozwiązania jest to, że do znanej liczby czynności związanych z pracą z tym PDF wystarcza darmowy program Acrobat Reader. Program ten nie tylko udostępnia treść dokumentu, ale także jest pośrednikiem pomiędzy użytkownikiem a systemem zarządzania dostępem do dokumentów.

Poniżej opisuję, jak w przykładowym rozwiązaniu realizowany jest obieg dokumentu w urzędzie:

1. Przychodzi podanie papierowe lub elektroniczne do urzędu (jeżeli jest papierowe to jest skanowane).

2. Pracownik biura podawczego tworzy teczkę sprawy PDF, której odpowiada zapis w systemie zarządzania cyklem życia dokumentu (CZD) – stanowiącym elektroniczny dziennik spraw i dokumentów.
3. Pracownik biura podawczego umieszcza wewnątrz teczki sprawy dokument podania i dodaje niezbędne metadane, zostaje to odnotowane w CZD, a metadane są pobierane do dziennika.
4. Dokument ustalonymi wewnątrz urzędu mechanizmami jest przekazywany do właściwego urzędnika (np. pocztą elektroniczną, umieszczone na serwerze plików, przekazywany za pomocą klucza USB).
5. Urzędnik, który otrzymał dokument w momencie jego otwarcia, uzyskuje bilet od CZD uprawniający np. do sporządzenia notatki i włączenia jej w treść teczki sprawy, informacja o takim bilecie jest odnotowana w systemie CZD.
6. Urzędnik tworzy treść decyzji, którą włącza w teczkę sprawy, co także jest odnotowywane w CZD.
7. Urzędnik oznacza sprawę jako zamkniętą, co uniemożliwia dalszą ingerencję w treść i metadane teczki sprawy, integralność jest chroniona przez CZD.

Rozwiązanie a rozporządzenie

Aby przyjrzeć się temu, czy zaproponowane rozwiązanie spełnia wymagania rozporządzenia [2], proponuję analizę paragrafu 6 rozporządzenia w poniższej tabeli:

§ 6. Postępowanie z dokumentami ewidencjonowanymi i metadanymi prowadzi się przy użyciu systemu teleinformatycznego, który:

Wymaganie	Sposób realizacji w ww. przykładzie
1) zapewnia integralność treści dokumentów i metadanych polegającą na zabezpieczeniu przed wprowadzaniem zmian, z wyjątkiem zmian wprowadzanych w ramach ustalonych i udokumentowanych procedur;	Rozwiązanie chroni przed wprowadzeniem zmian w treści dokumentów, wszystkie operacje są zapisywane w dzienniku zdarzeń.
2) zabezpiecza przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych;	Rozwiązanie umożliwia oznaczenie dokumentu w sposób zapewniający jego integralność.
3) zabezpiecza przed usunięciem dokumentów z systemu, z wyjątkiem udokumentowanych czynności dokonywanych w ramach ustalonych procedur usuwania dokumentów: a) dla których upłynął okres przechowywania ustalony w wykazie akt, b) mylnie zapisanych, c) mogących stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu, d) których usunięcie wymagane jest na podstawie przepisu prawa, prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji organu administracji;	Rozwiązanie zapewnia kontrolę użycia dokumentów i ich występowania w poszczególnych jednostkach. Zapewnienie jest organizacyjne, ale możliwe jest uzupełnienie rozwiązania o system archiwizujący wszystkie fazy życia dokumentu (teczki). Jednocześnie umożliwia proceduralne usunięcie dokumentów, zostawiając ślad ich istnienia dla przyszłych audytów.

Wymaganie	Sposób realizacji w ww. przykładzie
4) zapewnia stały i skuteczny dostęp do dokumentów oraz ich wyszukiwanie;	Dostępność dokumentów zależy nadal od dostępności dotychczasowego systemu dla tych dokumentów. Omawiane rozwiązanie nie powoduje zmian pod tym kątem.
5) umożliwia odczytanie metadanych dla każdego dokumentu;	Metadane są zawarte w ciele każdego PDF zawierającego teczkę dokumentów.
6) identyfikuje użytkowników i dokumentuje dokonywane przez nich zmiany w dokumentach i metadanych;	System udostępnia dokumenty tylko zidentyfikowanym użytkownikom i dokumentuje wykonywane przez nich zmiany.
7) zapewnia kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów i metadanych;	System udostępnia dokumenty tylko zidentyfikowanym użytkownikom i zapewnia autoryzowany dostęp do czytania, edycji lub zarządzania dokumentem.
8) umożliwia odczytanie bez zniekształceń treści dokumentów wytworzonych przez podmiot, w którym działa system;	Wszystkie dokumenty są udostępnione w ramach tego samego mechanizmu, co daje jednoznaczność treści.
9) zachowuje dokumenty i metadane w strukturze określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy, łącznie z możliwością prezentacji tej struktury;	Metadane dokumentu opisane są przez ustandaryzowany model przetwarzania i zapisu metadanych o nazwie XMP (eXtensible Metadata Platform) zawierający większość metatagów ze standardu ISO-15836 (Dublin Core), a który wyraża się za pomocą XML, więc rozwiązanie umożliwia łatwe wizualizowanie zapisanej struktury metadanych.
10) zapewnia odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw;	Wszystkie zdarzenia i odczytania dokumentu są rejestrowane i dostęp do tego rejestru jest możliwy.
11) wspomaga czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt;	System umożliwia określenie dodatkowych informacji o dokumencie, w szczególności dotyczących ich klasyfikowania i kwalifikowania.
12) wspomaga i dokumentuje proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną, w tym: a) wyodrębnia automatycznie dokumenty przeznaczone do brakowania, b) przygotowuje automatycznie spis dokumentacji niearchiwalnej, o którym mowa w § 11 ust. 1 pkt 2;	Ten element nie podlegał analizie rozwiązania. W zaprezentowanym rozwiązaniu usunięcie dokumentu ze stacji roboczej nie oznacza całkowitego usunięcia czy realizacji procedury brakowania. Realizowanie tych elementów wymaga dodatkowego wsparcia rozwiązania o centralny zasobnik dokumentów elektronicznych. Zawarte w rozwiązaniu metadane umożliwiają sortowanie i wyodrębnianie dokumentów o określonych właściwościach.
13) wspomaga czynności związane z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne i ich metadanych do przekazania do archiwum państwowego, w tym: a) wyodrębnia automatycznie dokumenty przeznaczone do przekazania, b) przygotowuje automatycznie spis zdawczo-odbiorczy, o którym mowa w § 17 ust. 1, w postaci dokumentu elektronicznego, c) eksportuje dokumenty i ich metadane, d) oznacza dokumenty przekazane do archiwum państwowego w sposób umożliwiający ich odróżnienie od dokumentów nieprzekazanych;	Element przygotowania dokumentów do przekazania do archiwum państwowego wymaga dodatkowej funkcjonalności, która nie została zaimplementowana w prototypie. Jednakże zebrane metadane z cyklu życia sprawy (dokumentu) umożliwiają za pomocą nieznacznych nakładów przygotowanie rozwiązania spełniającego wymagania niniejszego rozporządzenia.

Wymaganie	Sposób realizacji w ww. przykładzie
14) umożliwiał przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych, w szczególności przez: a) eksport dokumentów i ich metadanych lub wskazań na te metadane oraz danych dokumentujących dokonane zmiany, o których mowa w pkt 6, z zachowaniem powiązań pomiędzy tymi dokumentami i metadanymi, b) zapisywanie wyeksportowanych metadanych w formacie XML.	Metadane standardu XMP można w łatwy sposób eksportować do formatu XML, a także zapisywać jako pliki poboczne, skojarzone z podstawowym dokumentem (.xmp).

Wdrożenia systemów teleinformatycznych w podmiotach publicznych, które mają zapewniać postępowanie z dokumentami elektronicznymi, nie muszą wymagać zmiany dotychczasowych przyzwyczajeń użytkowników. Nie muszą także wymagać zaimplementowania systemu zarządzania obiegiem dokumentów. Z powodzeniem można zastosować rozwiązanie bazujące na centralnym utrzymywaniu informacji o procesowanych dokumentach i udostępnianiu prawa do ich przeglądania lub edycji.

- [1] Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673, Nr 104, poz. 708 i Nr 170, poz. 1217)
- [2] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30

października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi (Dz. U. 06.206.1518)

Michał Tabor - Absolwent wydziału Matematyki, Informatyki i Mechaniki Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert w zakresie systemów PKI, elektronicznej administracji oraz bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. Autor specjalistycznych publikacji z zakresu dokumentu elektronicznego. Dyrektor operacyjny Trusted Information Consulting, firmy oferującej profesjonalne wsparcie w zakresie stosowania podpisu elektronicznego oraz metod wdrażania Infrastruktury Klucza Publicznego.

Zapraszamy do udziału

VIII edycja Forum Administratorów Danych Osobowych i Administratorów Bezpieczeństwa Informacji

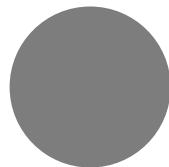
PRZETWARZANIE I OCHRONA DANYCH PRACOWNICZYCH

Warszawa, 15 czerwca 2010 r.

Redakcja programu, merytoryczna koordynacja przygotowań i prowadzenie obrad: *dr Grzegorz Sibiga*
 Temat VIII Forum ADO/ABI obejmuje problematykę dotyczącą każdej jednostki organizacyjnej. Specyfika przetwarzania szeroko rozumianych danych pracowniczych powoduje konieczność pogłębionego przygotowania się do wykonywania obowiązków ochrony danych. Skomplikowanie materii prawnej w tym zakresie potwierdza orzecznictwo GIODO oraz sądów administracyjnych. Skierowane do administratorów danych i administratorów bezpieczeństwa informacji Forum ADO/ABI poruszy najbardziej aktualne i ważne problemy prawne i techniczno-organizacyjne ochrony danych pracowniczych. Omówione zostaną zagadnienia zabezpieczenia systemów kadrowych i outsourcingu kadrowo-płacowego, jak również prawne tematy: dopuszczalnego zakresu przetwarzania danych pracowniczych, monitoringu pracownika oraz przeprowadzania na nim badań.

Więcej: www.cpi.com.pl/abi

Informatyzacja państwa rzymskiego a sprawa polska



Piotr Kociński

Wstęp

Informatyzacja państwa polskiego trwa od wielu lat. Obywatele nie dostrzegają jednak, że państwo jest informatyzowane, najczęściej nie wiedzą nawet na czym miałyby polegać informatyzacja. A jeśli już dostrzegają działania informatyzacyjne, to ich efekty traktują jako dodatkową udrękę w kontaktach z administracją państwową. Poza usługą e-PIT 37 obywatel nie ma możliwości korzystania przez Internet z łatwo dostępnych usług, pozwalających na załatwienie różnych urzędowych spraw. W mediach informatyzacja państwa kojarzona jest głównie z zakupem komputerów, dostępem do Internetu w każdej wsi itp. A przecież informatyzacja jest elementem działania państw „od zawsze”! Odwołując się do przykładu imperium rzymskiego wskażemy ścieżkę szybkiej informatyzacji państwa polskiego.

Krótką historią informatyzacji Polski

Informatyzacja niektórych obszarów państwa ma charakter patologicznego wręcz zaniechania (dowcipnie opisano 10 lat z projektem RUM IT na blogu <http://krawczyk.salon24.pl/12453,rejestr-uslug-medycznych-jako-symbol-impotencji-panstwa>). Narasta poczucie, że poza przetargami na kupno *jeszcze większych* serwerów niewiele da się zrobić.

Przyczyną takiego stanu rzeczy nie jest rozproszenie decyzyjne podejmowanych działań (różne ministerstwa realizują różne programy), a raczej brak spójnej koncepcji.

Stawiamy tezę, że informatyzacja państwa jest potrzebna i możliwa, o ile zmieniony zostanie sposób jej realizacji. Najpierw należy wskazać wymiary układu odniesienia, w ramach którego dokonamy informatyzacji. Wymiary fundamentalne takiego układu odniesienia to pojęcia takie jak informatyka, informatyzacja i państwo. Poniżej wyjaśnimy znaczenie tych pojęć. Następnym krokiem będzie wskazanie, jak posługując się znaczeniami tych pojęć informatyzowano Rzym cesarski i jak można, korzystając ze starożytnego wzorca, zaprojektować ścisłe ramy i procedury informatyzacji Polski.

W dotychczasowych planach informatyzacyjnych niewiele było śladów *myślenia w kategoriach procesów*, które usprawniają działanie administracji i na której to kategorii oparto administrację imperium rzymskiego. Myślenie w kategoriach procesów, w trakcie realizacji których informacja krąży pomiędzy różnymi ośrodkami władzy, jest istotą *informatyzacji państwa*. Digitalizacja tychże procesów oznacza udostępnienie obywatelom cyfrowych usług, pozwalających na załatwienie większości spraw zza biurka we własnym domu.

Definicje kluczowych pojęć

Zanim wprowadzimy pojęcie **państwa** (jak i pojęcia pochodne) musimy określić pojęcie **cywilizacji** pojmowanej jako sposób organizacji życia społecznego. Teorię cywilizacji rozwinęli Feliks Koneczny w latach 30 XX wieku (*O wielości cywilizacji*, 1933), a następnie Arnold Toynbee (*A Study of History*, 1961). Stosują oni różną typologię cywilizacji, jednak pewne pojęcia definiują bardzo podobnie. Do takich pojęć należy pojęcie państwa.

Będziemy posługiwali się definicjami wypracowanymi przez Konecznego dla państw należących do obszaru cywilizacji łacińskiej (wg jego typologii), gdyż ta właśnie cywilizacja wydaje się właściwa do stosowania w przypadku Polski. Cywilizacja łacińska ukształtowała się w oparciu o rzymskie prawo i chrześcijaństwo.

Państwo, administracja

Koneczny pisał o państwie w tomie „Państwo i prawo w cywilizacji łacińskiej”: „Przez państwo rozumiem **zjednoczenie rządzących i rządzonych za pomocą organizacji czynnej tj. administracji**.”

Wprowadziliśmy więc, obok wyjaśnienia czym jest państwo, niezwykle ważne pojęcie, mianowicie pojęcie administracji. Działanie państwa wymaga administracji, ta z kolei wymaga urzędów i urzędników. Należy jednak pamiętać, że ideałem cywilizacji łacińskiej jest sytuacja, w której liczba urzędów będzie współmierna do realnych potrzeb państwa. Koneczny wskazuje: „*Im mniej urzędów, tym lepsze państwo. Gdzie biurokracja urosła na więź państwową, tam musi dojść do tego, że ... Okaże się w całej nagości małość rządu do spraw wielkich.*”

W myśl powyższych konstatacji o istocie państwa poprzez informatyzację państwa powinniśmy rozumieć wspomaganie administracji narzędziami informatycznymi, dbając, aby narzędzia te usprawniały przede wszystkim działania administracji samorządowej na szczeblu lokalnym.

Warto zwrócić uwagę, że organizacja życia społecznego w państwie oscyluje pomiędzy dwoma biegunami, modelem organicznym i modelem mechanistycznym. Odnotujmy, że

państwo polskie, o ile uznamy jego przynależność do cywilizacji łacińskiej, winno działać jako organizm.

„W toku całej historii powszechnej aż po dni nasze trwa w urzędzeniach życia publicznego oscylacja ciągła pomiędzy organizmami a mechanizmami. ... Nie można wykluczyć całkiem mechanizmu, bo są dziedziny życia, które z natury swojej stanowią mechanizm i takie, które muszą być ujęte mechanistycznie. Lecz ‘mechanika’ ma być tylko ‘malum necessarium’; państwo w cywilizacji łacińskiej musi być zasadniczo organizmem.” „... biurokracja jest bowiem zawsze i wszędzie mechanizmem.”

Jest to okoliczność ważna, gdyż pozwala opracować taki sposób (o czym później) informatyzowania państwa, który będzie zgodny z modelem organicznym, a jednocześnie znakomicie wpisze się w świat dostępnych technologii informatycznych.

Jednocześnie, tworząc organizm państwowy z administracją jako jego konstytutywną częścią musimy dbać, żeby administracja ta nie przemieniła się w biurokrację. Koneczny wskazuje, że: „*Biurokracja jest to system papierów kancelaryjnych, dla którego człowiek jest niczym... gdyż dla biurokracji istnieją tylko papierki międzykancelaryjne. Ruch tych papierków nazywa się administracją, ... Wszystko dobrze, jeżeli administracja papierów kancelaryjnych odpowiada przepisom. Przez porządek w administracji rozumie się porządek w papierach, choćby cały kraj zagrożony był w straszliwym nieporządku.*”

Informatyka, informatyzacja

Kolejnymi pojęciami, które zdefiniujemy, są naturalnie informatyka i informatyzacja. Pojęcia te wywodzą się od słowa informacja, które pochodzi od łacińskiego *informare* czyli formować,

wymyślać, spisać, wiadomość, rzecz zakomunikować, konstatować stan rzeczy, wiedzieć o jakimś zdarzeniu. Współcześnie pojęciu informacji przypisujemy też takie znaczenia, jak: miara braku entropii czy miara organizacji systemów, co pozwala na stosowanie metod wziętych z termodynamiki do ilościowych badań nad informacją.

Informacja jest użyteczna dla administracji, gdy:

- ma określoną *strukturę*,
- może być rozpowszechniana, jest dostępna,
- ma określoną formę zapisu.

Informatyzować państwo to znaczy:

- rejestrować i gromadzić (wykorzystując trwałe środki zapisu) informacje przez administrację państwową,
- dystrybuować te informacje przez kontrolowane przez administrację państwową systemy łączności,
- wykorzystywać informację do administrowania czyli pośredniczenia pomiędzy rządzącymi a rządzonymi - świadczenia usług.

Informatyzować należy tak, aby:

- państwo z administracją i obywatelami stanowiło *organizm*,
- *samorządy* odgrywały kluczową rolę,
- narzędzia wspomagające przepływ informacji w jego wielorakich funkcjach nie

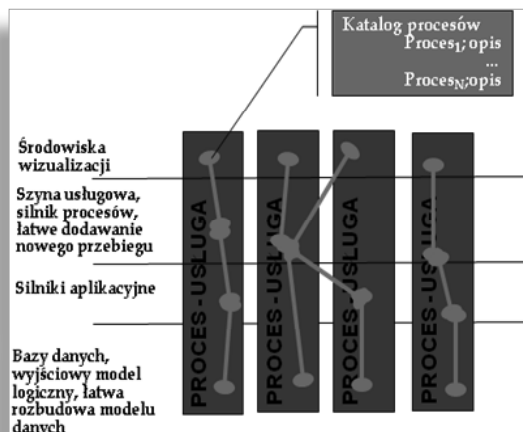
zmieniały się w li tylko *system obiegu dokumentów i formularzy*, gdyż grozi to biurokracją, (co jak wskazaliśmy wyżej jest niepożądane).

Informatyzacja państwa – przykład imperium rzymskiego

Informatyzacja państwa oznacza oparcie działania administracji o metodę procesową. Nie myślimy o narzędziach, ale o procesach, które wspólnie administracja i obywatele winni realizować dla dobra tych ostatnich. Skuteczna realizacja danego procesu wymaga sprawnie funkcjonującego przepływu informacji o stałej strukturze. Naturalnie w XXI wieku dysponujemy technologiami, które znacznie usprawniają mechanizmy zarządzania informacją i które umożliwiają zdalny kontakt obywatela z administracją (świat usług realizowanych za pośrednictwem Internetu). W tabeli 1 wskazujemy w pierwszej kolumnie na podstawowe wymiary informatyzacji, które były podstawą funkcjonowania administracji w imperium rzymskim. W kolumnie drugiej pokazujemy jak informatyzację zrealizowano w praktyce. Trzecia kolumna pokazuje, jak odwołując się do starożytnego wzorca winno się informatyzować Polskę. Zastosowanie nowoczesnych technologii pozwoli uniknąć problemów, z jakimi przyszło się mierzyć Rzymianom (wolny bieg informacji, nie trwałość jej zapisu itd.).

	Imperium rzymskie	Państwo polskie XXI wiek – nowe podejście
Prawo	Skodyfikowane, egzekwowane. Organizm państwowy realizował procedury służące egzekucji prawa.	Skodyfikowane, z czasem egzekwowane równie skutecznie jak w Rzymie. Organizm państwowy (centralny i samorządowy) realizuje procesy, które pozwalają na świadczenie usług obywatelom. Rodzaje świadczonych usług skorelowane ze strategicznymi interesami państwa. Uwzględnić paradygmaty określające państwo cywilizacji łacińskiej.

Imperium rzymskie		Państwo polskie XXI wiek – nowe podejście
Informacja jako część procesów pomiędzy administracją a cives romani	Kwestie strategiczne i wymogi egzekucji prawa decydowały o uruchomieniu procedur, których niezbędnym elementem był sprawny przepływ informacji. Trzy typy procedur (procesów): cesarz – obywatel, administracja - obywatele, obywatele - administracja - obywatele (ten ostatni typ dla administracji lokalnej, samorządowej!). Wszystkie miały charakter usługi świadczonej przez państwo obywatelom. Niektóre usługi miały charakter obowiązkowy (działało to zresztą w obie strony, czyli w niektórych typach procedur to imperator musiał coś zrobić – patrz reskrypty).	• <i>Administracja</i> (centralna i samorządowa!) udostępnia usługi realnie podnoszące komfort życia obywateli, sprzyjające poszanowaniu prawa. Przepływ informacji niezbędny do udostępnienia usług ma charakter cyfrowy. • <i>Administracja</i> (centralna i samorządowa!) definiuje i kodyfikuje procesy niezbędne do świadczenia usług, również w formie cyfrowej. Administracja zarządza procesami. • Państwo udostępnia infrastrukturę informacyjną umożliwiającą realizację procesów. • Administracja zleca wdrożenie poszczególnych procesów.
Struktura (format) informacji	• Informacja zarządzana przez administrację krąży w postaci dokumentów o formacie: • Wolnym • Reskrypty (czyli dokumenty z nagłówkiem w określonym formacie zawierającym pytanie do imperatora, 2/3 zwoju o określonej długości lub drewnianej tablicy o określonej wielkości, puste bądź z odpowiedzią kancelarii czy imperatora) • Dokumenty przewożono w paczkach nawiniętych na drut (łac. filare) bądź w specjalnych pojemnikach (łac. filum).	• <i>Informacja krąży w ramach realizowanych procesów w formie cyfrowych dokumentów (files) o ustalonych formatach.</i> • <i>Administracja (centralna i samorządowa!) określa formaty dokumentów i formularzy, zarządza nimi.</i> • <i>Format wolny formularzy winien być dostępny.</i>
Dane	• Archiwa cesarskie, centralne. W Rzymie i Konstantynopolu. Tylko dane z rejestrów centralnych są wiarygodne (patrz Dzieje Apostolskie, Św. Paweł).	Rejestry są <i>centralne i jako takie są źródłem wiarygodnych danych. Struktura danych pochodną zdefiniowanych procesów.</i> Technologia umożliwia ich geograficzne rozproszenie przy zachowaniu ich logicznie centralnego charakteru. Rejestry lokalne (samorządowe) istnieją, ale jako podzbiór centralnych. Wiarygodność danych lokalnych ma charakter lokalny.
Kierowanie przepływem informacji	• Kancelaria cesarska stanowiła centrum kierowania informacją • Na drogach stacje pocztowe z załogą 5, 6 osobową, umiejącą kierować kurierów we właściwym kierunku w oparciu o kody umieszczane na przesyłkach. Stacje zarządzane przez państwo.	• Informacja krąży w postaci cyfrowych dokumentów. • Wybrane <i>atrybuty nagłówków dokumentów</i> umożliwiają określonym <i>narzędziom informatycznym</i> kierowanie ich we właściwy sposób.
Warstwa transportowa	• Państwo buduje drogi (rzymskie drogi). • Istniała wydzielona sieć dróg wyłącznie dla tajnej i ważnej informacji państwowej tzw. cursus publicus	Państwo <i>buduje</i> wyłącznie: • sieć, w tym wydzielone (cyfrowe cursus publicus) • węzły do kierowania dokumentów cyfrowych • niektóre rejestry centralne (model <i>danych pochodną zdefiniowanych procesów!</i>) • <i>środowiska aplikacyjne</i> do uruchamiania programów realizujące części procesów (operacje).



Rys. 1

Informatyzacja w III RP

Dotychczas w myśleniu i działaniu informatyzacyjnym dominowała kategoria już istniejących rejestrów centralnych (np. rejestr PESEL), a nie kategoria wspomagania administracji poprzez wdrożenie procesów.

Rejestry centralne jako takie były źródłem inspiracji do dalszych działań, w tym tworzenia innych rejestrów. Definicje procesów, o ile w ogóle pojawiło się pojęcie procesów, były raczej pochodną formatów danych w rejestrach i możliwości realizacyjnych technologii, którą już gdzieś zakupiono, a nie potrzeb administracji wynikających z chęci sprawnej komunikacji z obywatelem. Zmiana sposobu myślenia o informatyzacji, przejście na myślenie procesowe są niezbędne. Obywatele, którym państwo udostępniło techniczne możliwości, sprawili, że m.in.:

- jesteśmy jednym z najlepiej *zinternetyzowanych* państw świata (patrz liczba (bezwzględna) hostów zarejestrowanych w polskich domenach w porównaniu z innymi krajami świata <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2184rank.html>), Liczba użytkowników czy też dostęp do Internetu przez szerokopasmowe łącze nie mają już

tak wielkiego znaczenia, tym bardziej, że w dziedzinie posiadania telefonów komórkowych (już niedługo każda komórka to interfejs do Internetu!) plasujemy się w czołówce <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2151rank.html>,

- stworzono (prawo, procedury, protokoły, aplikacje) Krajową Izbę Rozliczeniową, dzięki czemu przelew międzybankowy w Polsce jest bardzo sprawnie realizowany.

Także administracja państwowa była w stanie w 2009 wdrożyć e-PIT 37; owo wdrożenie to przykład niestosowania żadnych nowych wielkich aplikacji, a jedynie określenie reguł, formatów, procesów, sprawne narzędzie do cyfryzacji dokumentów (Adobe), udostępnienie huba informacyjnego i warstwy transportowej dla cyfrowej informacji, dostęp do centralnego rejestru wiarygodnych danych.

Powyższe przykłady oznaczają, że to nie brak umiejętności technicznych ale stosowanie złej metody leży u podstaw dotychczasowego niepowodzenia. Stosowanie metody działania, w której kluczowym elementem są procesy, zmieni sytuację na lepsze i to w dość krótkim czasie.

Referencje

1. *O wielości cywilizacji*, 1933, Feliks Koneczny
2. *A Study of History*, 1961, Arnold Toynbee
3. *Państwo i prawo w cywilizacji łacińskiej*, 1941, Feliks Koneczny
4. *Enterprise Architecture*, Gil Long (IBM) i inne prace n/t temat
5. *Public Sector Value (Model kreowania wartości w sektorze publicznym)*, Accenture
6. *Upadek cesarstwa rzymskiego*, wyd. pol. 2007, Peter Heather
7. *Feynman Lectures on Computation*, 1996, R. Feynman i inne książki z termodynamiki
8. *CIA Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Zapraszamy do udziału

WARSZTATY

Metody pomiaru ROI/TCO w praktyce inwestycji informatycznych

Wiedza dotycząca ROI/TCO to dziś podstawowy drogowskaz w trudnym świecie inwestycji IT. Każdy dyrektor i menedżer zajmujący się problematyką zakupów informatycznych musi rozstrzygać dziś o tym, czy warto dokonać inwestycji, jakie są alternatywne opcje uzyskania efektów, jaki jest całkowity koszt rozważanego przedsięwzięcia.

Zależność jest prosta. Im więcej na IT wydaje Twoja firma, tym Twoje decyzje inwestycyjne silniej wpływają na wartość spółki. Czy Twoją firmę stać na błędne decyzje w inwestycjach IT? Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, gorąco zapraszamy do uczestnictwa w naszym szkoleniu. Poznasz na nim koncepcje i narzędzia, dzięki którym będziesz realnie podnosił wartość firmy. Efekty Twoich rekomendacji mają mierzalny wpływ zarówno na Twoją firmę, jak i na Twoją karierę – przekonasz się na naszym warsztacie.

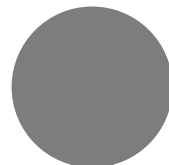
Zapraszamy do udziału w praktycznych, dwudniowych warsztatach realizowanych w całości przy komputerach w małych max 15 osobowych grupach. Formuła prowadzenia zajęć pozwoli na zadawanie pytań na bieżąco, w trakcie omawiania poszczególnych kwestii.

Warsztat prowadzi Ernest Syska - ekspert ROI/TCO, praktyk wielu badań rentowności informatyki w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych, teoretyk, wykładowca, twórca autorskiej metodologii analizy zwrotu z inwestycji informatycznych.

Więcej: www.cpi.com.pl/roi


cpi
centrum promocji informatyki

Rejestr Stron i Usług Niedozwolonych – krótka kronika wypadków. Część pierwsza: kontekst międzynarodowy



Piotr Wagłowski

23 marca 2010 roku Rada Ministrów rozpatrzyła reasumpcję decyzji Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2010 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw. W ten sposób rząd zdecydował, że z projektu ustawy zostaną usunięte przepisy dotyczące Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych. Koncepcja rejestru upadła.

Wybuch „afery hazardowej” w pierwszym etapie zaowocował rekonstrukcją rządu, a następnie powołaniem sejmowej komisji śledczej do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wiedeoloterii oraz do zbadania legalności działania organów administracji rządowej badających ten proces. Jednocześnie rząd postanowił stanowczo walczyć z jednorękkimi bandytami. Przy okazji postanowiono zakazać reklamy gier hazardowych oraz ostatecznie przesądzić o tym, że udział w grach hazardowych w internecie jest sprzeczny z polskim porządkiem prawnym. Na tym jednak nie poprzestano. Pojawiła się koncepcja utworzenia Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych, za pomocą którego blokowaliby obywatelom dostęp do niektórych internetowych treści. Nie chodziło jedynie o hazard. Pierwsze projekty zakładały, że do Rejestru

trafią również internetowe zasoby związane z phishingiem (kradzieżą tożsamości), treści pedofilskie oraz treści propagujące faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa. Czy polski rząd był w swoich pomysłach odosobniony?

Kontekst międzynarodowy

W 2007 roku znowelizowano australijskie przepisy związane z usługami elektronicznymi. Na podstawie *The Communications Legislation Amendment (Content Services) Act 2007* (NO. 124, 2007)¹ zobowiązano wydawców serwisów internetowych do ograniczenia dostępu do niektórych treści („prohibited content”), m.in. ze względu na dobro małoletnich. Ta sama ustawa wprowadziła zasady filtrowania treści, które opierają się na modelu „opt-out”: w przypadku zawarcia umowy z operatorem telekomunikacyjnym abonent może zdecydować, że nie chce, by dostęp do Internetu był filtrowany przez operatora. Australijski regulator mediów² otrzymał możliwości aktywnego zabiegania o usunięcie materiałów sprzecznych z prawem, może również wystosować notę mającą na celu zablokowanie transmisji „na żywo”, jak również usunięcie linków prowadzących do takich materiałów.

W styczniu 2009 roku, gdy Czechy objęły prezydencję Rady Unii Europejskiej, grupa czeskich senatorów rozpoczęła prace nad nowelizacją prawa regulującego działalność

1 <http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/Act1.nsf/lookupindexpagesbyid/7AF75E-95E48433E4CA257323000ED16A?OpenDocument>

2 The Australian Communications and Media Authority (ACMA), <http://www.acma.gov.au/>

hazardową³. Chodziło m.in. o zablokowanie możliwości brania udziału w grach i zakładach odbywających się online. Przy okazji zaproponowano poprawki dotyczące działalności podmiotów świadczących usługi drogą elektroniczną⁴ polegające na tym, by dostawcy usług (usługodawcy) blokowali swoim użytkownikom dostęp do treści o charakterze pornograficznym.

W Radzie Unii Europejskiej powstał projekt Decyzji Ramowej Rady w sprawie zwalczania seksualnego wykorzystywania i niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych oraz pornografii dziecięcej, uchylająca decyzję ramową 2004/68/WSiSW⁵. Tam zaś zaprojektowano art. 18, który przewidywał, że państwa członkowskie podejmą „środki niezbędne do zapewnienia, by właściwe organy sądowe lub policyjne mogły zarządzić zablokowanie dostępu użytkowników Internetu do stron internetowych zawierających pornografię dziecięcą lub służących do jej rozpowszechnienia – albo by mogły doprowadzić do tego w inny podobny sposób”, przy czym – wedle projektu – należało zapewnić, by „blokada ograniczała się do niezbędnego zakresu, by użytkownicy zostali poinformowani o przyczynach blokady oraz by dostawcy treści zostali poinformowani o możliwości zaskarżenia tej decyzji”.

We Francji trwały w tym czasie prace nad zaproponowaną przez rząd ustawą HADOPI⁶, dzięki której istniałaby możliwość

„odcinania” internautów naruszających prawo autorskie. Blokada możliwości skorzystania z usług internetowych (również świadczonych przez innego niż dotychczasowy dostawcę) pojawiałaby się po „trzech ostrzeżeniach”. Aby tego typu ostrzeżenia można było wysyłać – specjalny urząd zyskałby prawo monitorowania Sieci i reagowania na dostrzeżone nieprawidłowości. Francuski proces legislacyjny wzbudził wiele emocji zarówno we Francji, jak również w innych krajach europejskich.

We Francji 10 czerwca 2009 roku francuska Rada Konstytucyjna (Conseil Constitutionnel) uznała niektóre przepisy ustawy za niezgodne z Konstytucją⁷. Uznano w szczególności, że wskazane przepisy stanowią naruszenie gwarantowanej konstytucyjnie wolności komunikowania się oraz pozostają w sprzeczności z zasadą domniemania niewinności. Podniesiono m.in., że nie można karać obywateli bez udziału niezawisłego sądu. Rząd zaproponował zatem nowelizację ustawy, w której zaproponował, by urząd HADOPI uzyskał uprawnienia sądownicze.

Dyskusja związana z francuskim procesem legislacyjnym przeniosła się również do Parlamentu Europejskiego, który przyjął Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 26 marca 2009 r. dla Rady w sprawie utrwalenia bezpieczeństwa i podstawowych wolności w Internecie. W rezolucji tej

3 Zákon č.202/1990 Sb., loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

4 Zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti ukládající další povinnosti poskytovatelům internet.

5 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0135:FIN:PL:HTML>

6 Tak naprawdę tytuł ustawy brzmi *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, a „Hadopi” to skrót od powoływanego na mocy tej ustawy Wysokiego urzędu ds rozpowszechniania utworów i ochrony praw w Internecie: Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet

7 Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/2009/decisions-par-date/2009/2009-580-dc/decision-n-2009-580-dc-du-10-juin-2009.42666.html>

potępiono „rządową cenzurę treści, których można poszukiwać w zasobach Internetu”, zwrócono uwagę na konieczność szanowania praw podstawowych oraz przejrzystość działań państw członkowskich, w szczególności w trakcie prac legislacyjnych. W Unii Europejskiej trwały wówczas prace nad Pakietem telekomunikacyjnym, a problematyka „odcinania internautów od Sieci” oraz filtrowania treści stała się w tych pracach ważnym elementem. W efekcie prac komitetu pojednawczego ostatecznie przyjęto zarówno nowelizację Dyrektywy ramowej⁸, jak również Dyrektywy o usłudze powszechnej⁹, a w europejskim porządku prawnym pojawiła się norma, zgodnie z którą „stosując środki związane z dostępem użytkowników końcowych – za pomocą sieci łączności elektronicznej – do usług i aplikacji lub z korzystaniem taką drogą z usług lub aplikacji, państwa członkowskie respektują podstawowe prawa i wolności osób fizycznych gwarantowane w Europejskiej konwencji

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w ogólnych zasadach prawa wspólnotowego”¹⁰.

Niezależnie od ww. aktywności prace legislacyjne związane z filtrowaniem lub blokowaniem treści prowadzone są w tym czasie w różnych krajach. W Hiszpanii są to prace nad *Ley de Economía Sostenible*¹¹ (ustawą o wspieraniu zrównoważonego rozwoju gospodarczego), we Włoszech, po fizycznym ataku na premiera Silvio Berlusconi, włoski minister sprawiedliwości zapowiedział wprowadzenie przepisów, które ułatwią szybkie usuwanie nawołujących do nienawiści komentarzy z Sieci, w Wielkiej Brytanii chodzi o rządowy program the Digital Britain oraz ustawę the Digital Economy Bil¹². Tu również niepokój budzi wzorowana na francuskiej ustawie koncepcja odcinania internautów w związku z naruszeniami prawa autorskiego. Zabieganie o zwiększenie ochrony

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej

9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

10 Zacytowany nowy art. 3a Dyrektywy ramowej przewiduje w dalszej części, że „Jeżeli jakkolwiek ze środków związanych z dostępem użytkowników końcowych – za pomocą sieci łączności elektronicznej – do usług i aplikacji lub z korzystaniem taką drogą z usług lub aplikacji mógłby ograniczyć wspomniane podstawowe prawa lub wolności, można go nałożyć wyłącznie wtedy, gdy jest odpowiedni, proporcjonalny i konieczny w demokratycznym społeczeństwie, a jego wdrożenie podlega odpowiednim gwarancjom proceduralnym zgodnym z Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, w tym z zasadą skutecznej ochrony sądowej i zasadą rzetelnego procesu. Środki takie można więc zastosować wyłącznie z należytym poszanowaniem zasady domniemania niewinności i prawa do prywatności. Gwarantuje się uprzednią rzetelną i bezstronną procedurę, uwzględniającą prawo zainteresowanej osoby lub zainteresowanych osób do bycia wysłuchanymi, z zastrzeżeniem potrzeby ustanowienia dla należyte ustalonych pilnych przypadków odpowiednich warunków oraz zabezpieczeń proceduralnych zgodnych z Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Gwarantuje się prawo do skutecznej kontroli sądowej w rozsądnym terminie.”

11 <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2009/12/01/economiasostenible.pdf>

12 <http://services.parliament.uk/bills/2009-10/digitaleconomy.html>

prawa autorskiego i związana z nim groźbą dla wolności pozyskiwania informacji z Sieci budzi również kontrowersje w związku z niejawnymi pracami nad Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) – porozumieniem międzynarodowym, którego inicjatorem były Stany Zjednoczone. Wycieki kolejnych dokumentów z prowadzonych negocjacji pokazywały opinii publicznej, że ponad głowami obywateli rządy ich państw zamierzają wprowadzić „nowy porządek” w Sieci.

Na uwagę zasługuje również proces legislacyjny związany z niemiecką ustawą Gesetz zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen¹³, tj. ustawą o utrudnieniu dostępu do pornografii dziecięcej w sieciach telekomunikacyjnych. Na mocy ustawy Federalny Urząd Policji Kryminalnej (Bundeskriminalamt, BKA) ma utrzymywać specjalny rejestr zawierający internetowe adresy zasobów, które w jakiś sposób związane są z pornografią dziecięcą. Dostawcy usług internetowych, którzy obsługują od 10 tys. klientów, zostali zobowiązani do zablokowania dostępu do umieszczonych w rejestrze zasobów, a klienci tych dostawców usług powinni być poinformowani o zablokowaniu danego zasobu za pomocą specjalnego znaku „STOP”. Przyjęta 18 czerwca 2009 roku ustawa wywołała w Niemczech kryzys polityczny. Po parlamentarnych wyborach okazało się, że nowa większość polityczna nie chce już przyjętej w poprzedniej kadencji

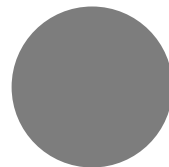
Bundestagu ustawy. Ustawa jednak przeszła niemal kompletną ścieżkę legislacyjną i czekała jedynie na podpis Prezydenta. Prezydent wstrzymał się z jej podpisaniem, ale nie dość długo, by deputowani zdążyli przyjąć ustawę uchylającą wzbudzające niepokoje społeczne przepisy. Prezydent Horst Köhler podpisał ustawę 17 lutego 2010 roku.

W Polsce opinia publiczna dowiedziała się o pracach nad Rejestrem Stron i Usług Niedozwolonych z prasowego przecieku. 6 listopada 2009 roku Dziennik Gazeta Prawna opublikował artykuł, w którym ujawniono, że „podczas serii spotkań ekspertów z policji i MSWiA w Ministerstwie Finansów” ktoś wymyślił wprowadzenie do ustawy Prawo telekomunikacyjne przepisów zobowiązujących „dostawców Internetu” do blokowania stron z „niebezpieczną zawartością”. Projekt przepisów pojawił się kilka dni później w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów. Co stało się później – o tym w kolejnej części.

Piotr Waglowski - autor serwisu VaGla.pl
Prawo i Internet, Członek Zarządu Stowarzyszenia Internet Society Poland, Zastępca Przewodniczącego Rady Fundacji Nowoczesna Polska, Członek Rady Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji oraz Członek Rady Programowej Fundacji Panoptikon.

¹³ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2009/0604-09.pdf>

Prawne aspekty rekomendacji Urzędu Zamówień Publicznych dotyczących udzielania zamówień na systemy informatyczne – część I



Wojciech Kaliński

Wstęp

W 2009 r. Urząd Zamówień Publicznych opublikował rekomendacje udzielania zamówień publicznych na systemy informatyczne. Przedmiotowy dokument zawiera efekty analiz prowadzonych przez Urząd dotyczących zamówień udzielanych z wolnej ręki, w szczególności analiz obligatoryjnych zawiadomień o wszczęciu postępowania o zamówienie publiczne. Zebrane w ten sposób dane, w ocenie Urzędu Zamówień Publicznych, wskazują na niepokojące zjawisko nadużywania przez zamawiających trybu z wolnej ręki. Dlatego też, by ustrzec przed nieuzasadnionym stosowaniem zamówień z wolnej ręki w postępowaniach dotyczących systemów informatycznych, Urząd Zamówień Publicznych przygotował rekomendacje w zakresie właściwego przeprowadzania postępowania w taki sposób, by wyeliminować lub ograniczyć ryzyko późniejszej konieczności stosowania tego trybu. Rekomendacje zawierają dwie zasadnicze grupy zagadnień: analizę błędów popełnianych przez zamawiających oraz zalecenia Urzędu dotyczące działań, jakie zamawiający winni podejmować w celu eliminacji stwierdzonych błędów. Analiza błędów nie budzi zasadniczych wątpliwości. Zawiera ona generalnie rzetelny obraz nieprawidłowości występujących w postępowaniach prowadzonych w trybie zamówienia z wolnej ręki. Pewne wątpliwości można natomiast podnieść w odniesieniu do niektórych zaleceń zawartych w rekomendacji. Zostaną one omówione szczegółowo w kolejnych częściach niniejszej publikacji.

Znaczenie prawne rekomendacji

Należy podkreślić, że rekomendacje Urzędu Zamówień Publicznych nie stanowią źródła prawa i w tym znaczeniu nie są dokumentem wiążącym zamawiających. Zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego - na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Analizowane rekomendacje nie należą do żadnego z wymienionych źródeł. Uprawnienie do tworzenia rekomendacji nie wynika również z ustawowych kompetencji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Co prawda, zgodnie z art. 154 ustawy – Prawo zamówień publicznych, Prezes Urzędu posiada uprawnienia związane z kształtowaniem systemu zamówień publicznych, jak chociażby upowszechnianie przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień, czuwanie nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień, w szczególności dokonywanie kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą, czy dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności upowszechnianie orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej, sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zamówień, jednak żadne z tych zadań nie daje uprawnień do tworzenia wiążących zamawiających rekomendacji dotyczących stosowania ustawy. Tak więc od strony formalno-prawnej przedmiotowy dokument stanowi jedynie

opinię organu administracji rządowej dotyczącą stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Słabość tę dostrzegł również Prezes Urzędu sygnalizując w jednym z wywiadów prasowych, że przestrzeganie rekomendacji będzie sprawdzane przez pracowników Urzędu w trakcie kontroli udzielania zamówień. Stwierdzenie to może budzić o tyle uzasadniony niepokój, że podmiotem opiniującym stanowisko Prezesa UZP jest Krajowa Izba Odwoławcza, której poglądy na interpretację przepisów ustawy nie odbiegają znacząco od poglądów Prezesa. Oznaczać to może ryzyko wprowadzenia obowiązku stosowania rekomendacji niejako „kuchennymi drzwiami” na zbliżonych zasadach jak wytyczne organów skarbowych w postępowaniach podatkowych. Doświadczenia z Ministerstwa Finansów pokazały jednak, że takie rozwiązanie niesie za sobą szereg niebezpieczeństw i jest kontrowersyjne z punktu widzenia zgodności takiego rozwiązania z prawem.

Problemy „międzyczasowe”

Niezależnie od sposobu i powodów zastosowania rekomendacji przez zamawiających, u tych, którzy na ten krok się decydują, zaistniał specyficzny problem czasowego zastosowania rekomendacji. Przedmiotowy dokument w wielu aspektach wskazuje bowiem zamawiającym, iż ich dotychczasowa praktyka stosowania ustawy była nieprawidłowa, a określone uchybienia (których, jak się okazuje, dopuścili się) uniemożliwiają im zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki np. na rozwój i utrzymanie systemu. Na tle tego problemu pojawiały się różnego rodzaju stanowiska, w tym również poglądy prawników, że zamawiający chcąc działać zgodnie z prawem musi zastosować się do poglądów zawartych w rekomendacjach nawet wtedy, gdy poprzednie postępowanie, które prowadziło do „monopolizacji” zamawiającego, zostało przeprowadzone

jeszcze przed ukazaniem się rekomendacji. W skrajnych przypadkach opinie te nakazywały zamawiającym wstrzymanie prac nad oprogramowaniem rozwijanym przy współpracy zamawiającego i jedyne go wykonawcy przez ponad dziesięć lat i rozpisanie nowego postępowania w trybie konkurencyjnym na wdrożenie systemu, który będzie zawierał te same funkcjonalności, co już posiadane przez zamawiającego rozwiązanie, ale nie będzie obciążone cechą „monopolizacji” zamawiającego.

Przedstawiony skrajny pogląd jest wyrazem bardzo dogmatycznego podejścia do rekomendacji UZP i nie ma dostatecznych podstaw prawnych do jego stosowania w każdym przypadku. W pierwszej kolejności, analizując ewentualne skutki rekomendacji dla systemu zamówień publicznych, skutki te należy podzielić na dwie podstawowe grupy. Po pierwsze, w odniesieniu do poglądów i stanowisk znanych już wcześniej z orzecznictwa czy wypowiedzi doktryny można domagać się ich stosowania także przed wydaniem rekomendacji. W tym bowiem zakresie rekomendacje nie wnoszą nowej wartości dodanej, a jedynie podsumowują dotychczasowe poglądy, które zamawiającym winny były być znane. Jeśli natomiast określone zalecenia są stawiane przez Urząd po raz pierwszy lub pierwszy raz są postawione w sposób tak kategoryczny jako zalecenie, trudno wymagać, by zamawiający mieli obowiązek stosowania ich w odniesieniu do wcześniej wszczętych postępowań. W tym zakresie rekomendacje należy uwzględniać w odniesieniu do postępowań przygotowywanych po ich opublikowaniu, na zasadzie pewnego podobieństwa do zasady niedziałania prawa wstecz. Trudno bowiem w toku np. kontroli postawić zarzut, że nie zastosowało się stanowiska wyrażonego przez Urząd po wszczęciu danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Z przedstawionych względów stoję na stanowisku, że opublikowanie rekomendacji i ewentualne stosowanie się do zawartych w nich zaleceń nie może prowadzić do bezwzględnej konieczności zaprzestania dotychczasowych działań zamawiających tylko dlatego, że w ich toku nie uwzględniono aktualnych zaleceń Urzędu. Zamawiający są bowiem niezależnie od stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych obowiązani do stosowania innych aktów prawnych jak ustawa o finansach publicznych itp. Opublikowanie rekomendacji miało za zadanie uporządkowanie poglądów nt. przesłanek stosowania zamówień z wolnej ręki i miało na celu poprawę sytuacji prawnej zamawiających. Ich stosowanie nie ma natomiast na celu dublowania zamawianych dostaw czy usług i tworzenia zbędnych wydatków budżetowych w imię źle pojętej zasad konkurencyjności. W takim przypadku w mojej ocenie zamawiający może w dalszym ciągu rozwijać dotychczasowe systemy informatyczne w zakresie, w jakim jest to uzasadnione celowym i oszczędnym wydatkowaniem środków publicznych, korzystając również z niekonkurencyjnych trybów udzielania zamówień. Istotne jest, by zamawiający starali się w takim przypadku, w miarę możliwości, uwzględniać zalecenia zawarte w rekomendacjach tak, by nie pogłębiać stanu uzależnienia od danego wykonawcy.

Powyższe wywody nie oznaczają jednak, że w każdym przypadku, gdy zamawiający posiada określony system informatyczny, winien dalej rozwijać go na dotychczasowych zasadach. Może bowiem okazać się, że z uwagi na stopień zmonopolizowania zamawiającego przez danego wykonawcę i dyktowane przez niego warunki kolejnych umów, z punktu widzenia racjonalności wydatków publicznych okaże się, że lepszym i tańszym rozwiązaniem będzie wymiana danego systemu informatycznego. Analogiczną analizę należy przeprowadzić w przypadku konieczności wprowadzenia istotnych zmian w zakresie funkcjonalności posiadanego przez zamawiającego systemu.

Analiza taka może doprowadzić do wniosku, że bardziej opłacalnym rozwiązaniem będzie wdrożenie całkowicie nowego rozwiązania. Kwestia ta stanowi element definiowania i opisywania przedmiotu zamówienia tak, by w jak największym stopniu spełniał on oczekiwania zamawiającego.

Podane uwarunkowania decyzji o wyborze przedmiotu zamówienia i w konsekwencji trybu postępowania pokazują, jak złożoną kwestią jest problem właściwego stosowania rekomendacji, doboru właściwego przedmiotu zamówienia i w konsekwencji właściwego trybu postępowania oraz jak niebezpieczne może być schematyczne myślenie i stosowanie wszelkiego rodzaju uproszczeń, zarówno w treści samych rekomendacji, jak i przy ich stosowaniu.

Wstęp do rekomendacji

Część wstępna rekomendacji zawiera uzasadnienie jej powstania i omówienie podstawowych zastrzeżeń Urzędu wobec postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w sektorze nowych technologii. Z niektórymi zastrzeżeniami czy stwierdzeniami Urzędu nie sposób się nie zgodzić, choć czasem zawierają one pewnego rodzaju uproszczenia. Z jednej bowiem strony prawdą jest zawarte w rekomendacji twierdzenie, iż „daje się zaobserwować niepokojące zjawisko dużej skali udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki związanych z systemami informatycznymi”, z drugiej zaś strony należy pamiętać, że akurat w sektorze IT wyjątkowo często będą występować przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Nie broniąc zatem zamawiających, którzy naruszają prawo i naginają przesłanki udzielenia zamówienia w trybie niekonkurencyjnym, obiektywnie trzeba wziąć pod uwagę fakt, że akurat w tej branży obiektywne przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki występują częściej niż np. w branży budowlanej.

Podzielić należy także stanowisko Urzędu, że „przyczyną opisanego tu zjawiska jest powstanie ‘uzależnienia’ zamawiającego od pierwotnego wykonawcy systemu lub producenta sprzętu lub oprogramowania gotowego uniemożliwiającego nabycie niezbędnych usług lub dostaw w trybach konkurencyjnych” oraz że „uzależnienie to jest w dużej mierze konsekwencją niewłaściwego przygotowania postępowania i udzielenia zamówienia publicznego.” Więcej kontrowersji może natomiast wzbudzić stwierdzenie rekomendacji, iż „złe przeprowadzony proces udzielania zamówienia podstawowego skutkujący koniecznością udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki nie jest wystarczającą podstawą do stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Tryb ten bowiem nie gwarantuje przejrzystości, a praktyka taka jest nie do zaakceptowania w świetle podstawowych zasad ustawy Prawo zamówień publicznych”. Wydaje się, że stwierdzeniem tym objęto niezasadnie dwa różne stany faktyczne, wymagające odrębnego potraktowania. W pierwszej grupie znajdują się przypadki, w których zamawiający celowo tak konstruuje postępowanie i jego warunki, w tym przedmiot zamówienia, by na końcu celowo uzyskać stan monopolizacji zamawiającego

i móc zlecać prace dodatkowe dotychczasowemu wykonawcy bez stosowania trybów konkurencyjnych przewidzianych ustawą – Prawo zamówień publicznych. Takie postępowanie rzeczywiście można uznać jako działanie sprzeczne z prawem, jako zmierzające do obejścia przesłanek stosowania trybów konkurencyjnych. Natomiast nie znajduje podstaw do stosowania takiej samej zasady w odniesieniu do przypadków, w których zamawiający doprowadził do zaistnienia podstaw do udzielenia zamówienia z wolnej ręki nieświadomie, na skutek popełnionych wcześniej (niecelowo) błędów itp. W takim bowiem wypadku stawianie wymogu spełnienia niewyrażonej przepisami dodatkowej przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki byłoby z jednej strony działaniem nieznajdującym dostatecznych podstaw w przepisach ustawy, z drugiej zaś prowadziłoby do obciążenia budżetów zbędnymi kosztami pomyłek urzędników.

Wojciech Kaliński - Asystent w Katedrze
Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiel-
lońskiego, współnik w kancelarii Maruta i
Wspólnicy sp. j.

Zapraszamy do udziału

17 czerwca 2010 r., w dniu wejścia w życie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Centrum Promocji Informatyki zaprasza do udziału w seminarium pod tytułem:

ZMIANY W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO -ELEKTRONICZNE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE - CZY ZMIANA K.P.A. TWORZY NOWE MOŻLIWOŚCI?

Redakcja merytoryczna programu oraz prowadzenie obrad: *dr Grzegorz Sibiga*

W programie m.in.:

- Omówienie znaczenia i konsekwencji zmian w k.p.a. dla rozwoju zastosowań elektronicznej komunikacji w administracji publicznej i w organach wymiaru sprawiedliwości.
- Wnoszenie elektronicznych podań.
- Doręczanie przez organ dokumentów elektronicznych.
- Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej - wykorzystanie Elektronicznej Skrzynki Podawczej w postępowaniu administracyjnym.
- Usługi elektroniczne drogą do realizacji zadań publicznych - współdzielenie informacji przez podmioty publiczne. Nowe obowiązki i uprawnienia związane z nowelizacją ustawy o administracji.

Więcej: www.cpi.com.pl



Rozważania na tle uchwały Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 8 kwietnia 2009 roku, Sygn. akt KIO/KD 9/09

Wojciech Kaliński

Przedmiotowa uchwała Krajowej Izby Odwoławczej Przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 8 kwietnia 2009 roku została podjęta w trybie art. 167 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 z późniejszymi zmianami), tj. jako opinia Krajowej Izby w sprawie zastrzeżeń zamawiającego od wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. W przedmiotowej sprawie zamawiający - Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków – Balice Sp. z o.o. zawiadomił Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 134 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych na sporządzenie wielobranżowej dokumentacji projektowej przebudowy i rozbudowy istniejącego terminalu pasażerskiego Kraków - Balice. Przedmiotowe postępowanie zostało poddane kontroli doraźnej Prezesa UZP w zakresie legalności wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, w wyniku której to kontroli Prezes Urzędu stanął na

stanowisku, że zamawiający nie wykazał, że zachodzą przyczyny związane z ochroną praw wyłącznych wynikające z odrębnych przepisów, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy, uprawniające do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Do wyników tej kontroli zamawiający wniósł zastrzeżenia, których Prezes Urzędu nie uwzględnił i przekazał do zapiniowania Krajowej Izbie Odwoławczej w trybie art. 167 ust. 2 pzp. Istota sporu pomiędzy zamawiającym a Prezesem Urzędu sprowadza się w głównej mierze do oceny zakresu i skuteczności przeniesienia na zamawiającego autorskich praw majątkowych do poprzednich projektów. Rozstrzygnięcie tych wątpliwości bez szczegółowej analizy umów zawartych przez zamawiającego nie jest możliwe. W ramach podnoszonej argumentacji Prezes Urzędu i Krajowa Izba Odwoławcza przedstawili kilka poglądów dotyczących przesłanek stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki natury ogólnej, do których to poglądów pragnę odnieść się w ramach niniejszej publikacji.

Zgodnie z uzasadnieniem uchwały Krajowej Izby „*zdaniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych nie można uznać, że spełnione zostały przesłanki art. 67*

ust. 1 pkt 1 lit b ustawy Pzp, jeśli okoliczności uzasadniające zastosowanie tego przepisu tj. istnienie praw wyłącznych chronionych przepisami prawa – mają swoje źródło w zdarzeniach, za które odpowiedzialność ponosi zamawiający. Prawidłowa interpretacja powołanej przesłanki udzielenia zamówienia wymaga, aby istniejący stan rzeczy spowodowany był przyczynami obiektywnymi, niezależnymi od czynności prawnych i innych działań zamawiającego. Działanie zamawiającego nie może w żaden sposób powodować zaistnienia okoliczności, od których ustawodawca uzależnia zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki.” Wywód ten został dodatkowo rozwinięty następującym stanowiskiem: „*Ponadto Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wskazał, że nawet w sytuacji, gdyby wykonawca zastrzegł prawa do realizowania utworów bez przeniesienia autorskich praw majątkowych, to i tak nie może to stanowić przesłanki do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, bowiem konieczność powierzenia realizacji zamówienia polegającego na sporządzeniu dodatkowej dokumentacji projektowej nie może wynikać z zaniechań zamawiającego odnośnie konstruowania umów zawartych z wykonawcą projektów, w szczególności w zakresie przejścia autorskich praw majątkowych na zamawiającego, którymi twórca może swobodnie rozporządzać.”*

Wydaje się, iż tak kategoryczne stwierdzenia nie znajdują dostatecznych podstaw prawnych na gruncie ustawy – Prawo zamówień publicznych. W pierwszej kolejności należy wskazać, że wymóg „obiektywności” przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki dotyczy tylko jednej z trzech podstaw zastosowania tego trybu, przewidzianych w art. 67 ust. 1 pkt 1 pzp. Zgodnie bowiem z treścią art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a pzp zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej

ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: 1) dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę: a) z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. W przypadku przesłanki zawartej art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp, gdy dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę: ... b) z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów, wymóg obiektywności nie został zapisany. Wydaje się, że obiektywny charakter przyczyn technicznych nie został zamieszczony w pkt a przypadkowo, lecz było to celowe działanie ustawodawcy. Gdyby uznać, że przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki mają w każdym przypadku być obiektywne, zróżnicowanie zapisów pkt a w stosunku do pozostałych przesłanek nie byłoby uzasadnione. Nie kwestionując poglądów wyrażanych w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jak i w doktrynie nt. konieczności ścisłej interpretacji przepisów zezwalających na odstąpienie od stosowania trybu podstawowego, należy pamiętać, iż ścisła interpretacja nie oznacza wykładni zawężającej. Tymczasem wprowadzanie wymogu obiektywności stanu związanego z ochroną praw wyłącznych w istocie prowadzi do zawężenia treści przepisu.

Istotniejszą wątpliwość budzi stanowisko Prezesa Urzędu, podzielane również pośrednio przez KIO, że „*konieczność powierzenia realizacji zamówienia polegającego na sporządzeniu dodatkowej dokumentacji projektowej nie może wynikać z zaniechań zamawiającego odnośnie konstruowania umów zawartych z wykonawcą projektów, w szczególności w zakresie przejścia autorskich praw*

majątkowych na zamawiającego, którymi twórca może swobodnie rozporządzać.” Krajowa Izba poszła w tym poglądzie jeszcze dalej uznając, iż w sytuacji w której zamawiający nie nabył autorskich praw majątkowych, winien nabyć te prawa, aby zniweczyć ewentualną podstawę do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki: „Autorskie prawa majątkowe, w odróżnieniu od praw osobistych, jako prawa zbywalne mogą być bowiem przedmiotem obrotu gospodarczego, a zatem istnieje realna możliwość ich nabycia w drodze umowy przez renegocjacje umów zawartych z Agencją Projektową Architektura Sp. z o.o. Mając na uwadze oświadczenie z dnia 18 stycznia 2008 roku, złożone przez Agencję Projektową Architektura Sp. z o.o., o treści: ‘zgłosimy roszczenia z tytułu praw autorskich do projektu zrealizowanego przez naszą firmę na podstawie umowy nr B2/98 z dnia 23.11.1998’ i przyjmując, jak twierdzi zamawiający, że nie nabył autorskich praw majątkowych, zasadnym wydaje się podjęcie negocjacji z agencją projektową celem ustalenia wysokości roszczenia za przejęcie autorskich praw majątkowych do projektu.” Analizując powyższe poglądy należy w pierwszej kolejności zadać sobie podstawowe pytanie: w jakim celu ustawa przewiduje tryb zamówienia z wolnej ręki? Zważywszy, że zgodnie z aktualnymi przepisami nie ma przeszkód, by przeprowadzić postępowanie przetargowe w niemal dowolnym trybie, w którym zostanie złożony tylko jeden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub tylko jedna oferta, odpowiedź na powyższe pytanie wydaje się być następująca: tryb zamówienia z wolnej ręki został przewidziane po to, by zamawiający nie musiał rozpisywać przetargu tam, gdzie jest oczywistym, że będziemy mieli do czynienia tylko z jednym wykonawcą. Z tego względu powód, dla którego mamy do czynienia tylko z jednym wykonawcą

jest wtórny (za wyjątkiem przesłanki z 67 ust. 1 pkt 1 lit. a pzp). Tym samym przyjęcie stanowiska Prezesa Urzędu, że monopol autorski nie może wynikać z zaniechania zamawiającego prowadzi do sytuacji, w której zamawiający powinien rozpiścić przetarg, w którym weźmie udział tylko jeden wykonawca. Niezastosowanie w tej sytuacji trybu zamówienia z wolnej ręki będzie wiązało się z trzema konsekwencjami: 1) dłuższym czasem postępowania; 2) dodatkowymi kosztami zorganizowania przetargu; 3) niemożnością negocjowania ceny zaproponowanej przez jednego wykonawcę. Stawianie wymagań, że zamawiający winni w praktyce udaremniać możliwość zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, wydaje się zbyt daleko idące. Pomijając fakt, że zaproponowane przez KIO nabycie praw do projektu winno odbyć się trybie zamówienia z wolnej ręki, nie ma podstaw do bezwzględnego nakładania na zamawiających obowiązku nabywania wszelkich praw autorskich, patentowych itp. do wszystkich produktów, które nabywają. Spełnienie tego wymagania może bowiem okazać się niemożliwe (bo wykonawca nie sprzeda), nieracjonalne od strony finansowej (licencja jest zwykle tańsza niż nabycie praw) i ograniczające konkurencję (w przetargu nie wystąpią firmy, które nie zamierzają zbyć praw do swoich utworów). Należy pamiętać, że stawianie zbyt wysokich wymagań w zakresie przedmiotu zamówienia, jak np. wymóg zbycia praw wyłącznych, może okazać się większym złem niż tryb zamówienia z wolnej ręki. W skrajnym przypadku, jak np. w branży informatycznej, stawianie tego typu wymogów może doprowadzić do istotnego paraliżu i tworzenia na potrzeby podmiotów stosujących prawo zamówień publicznych wyłącznie dedykowanych systemów, co absolutnie nie leży w interesie zamawiających.



Edwin Bendyk

Mit społeczeństwa informacyjnego

Państwo tak bardzo zajęte było budowaniem społeczeństwa informacyjnego, że aż nie zauważyło jego powstania w Polsce zupełnie niezależnie od starań państwa - tak mniej więcej powiedział Michał Boni, główny strateg w rządzie Donalda Tuska podczas konferencji „Polska Otwarta”. Wypowiedź, szeroko już skomentowana, odnosi się do oporu, jaki środowiska informatyczne postawiły próbom wprowadzenia kontroli internetu w ramach prac nad ustawą antyhazardową.

Szczere spostrzeżenie ministra Boniego ucieszyło mnie niezmiernie, podobnie jak większość obserwatorów informatycznej modernizacji naszego kraju. Nie chodzi przy tym tylko o małą radość z porażki władzy. Sprawa jest ciekawsza, bo ujmując rzecz w kategoriach socjologiczno-politologicznych stwierdzić można, że władza w Polsce się urefleksyjnia. To znaczy, że próbuje działać w kontakcie z rzeczywistością i na podstawie płynących z zewnątrz sygnałów adaptuje do nich swe działania jednocześnie poddając otwartej analizie źródło niepowodzenia pierwotnych planów.

W procesie urefleksyjnienia najważniejszy jest właśnie ten ostatni element, czyli otwarta analiza nietrafności pierwotnych założeń. Nieraz już rzeczywistość zmuszała władzę do rejterady, która jednak odbywa się w milczeniu lub nazywana jest przez rzeczników władzy „wycofaniem się na z góry upatrzone pozycje”. W tym przypadku jest szansa, by spór o społeczeństwo informacyjne w Polsce stał się elementem szerszego procesu przebudowy struktur władzy (a więc instytucji państwa) w struktury uczące się.

Ile postawić na taką szansę (a co tam, użyjmy tej hazardowej analogii)? Wielkiego majątku bym nie zaryzykował, a do ostrożności skłania bagaż dotychczasowych doświadczeń ze społeczeństwem informacyjnym w Polsce. Pisałem o nich, w szerszym zresztą kontekście ideologii społeczeństwa informacyjnego, w pierwszej swej książce „Zatruta studnia”, opublikowanej w 2002 r. Przeciwwstawiłem tam dwa zjawiska: budowy społeczeństwa informacyjnego jako pewnego ideologicznego projektu, realizowanego z inspiracji politycznej z dużym udziałem władzy i państwa spontanicznemu powstawaniu społeczeństwa informacyjnego jako wyrazu naturalnej ewolucji systemu społecznego pod wpływem adaptacji do zmian wymuszanych przez liczne impulsy, z których jednym z najważniejszych jest zmiana technologiczna.

Żadne wielkie odkrycie, stwierdzi każdy, kto w obserwacjach społecznych posługuje się podejściem systemowym. Mówi ono, że społeczeństwo (każde, również polskie) jest złożonym systemem adaptacyjnym o charakterze kognitywnym, czyli takim, które funkcjonuje dzięki zdolności do przetwarzania informacji. Po to, by trwać i rozwijać się w nie zawsze sprzyjającym otoczeniu, każdy system kognitywny musi rozwijać swoje kompetencje informacyjne, a kluczem do postępu są innowacje techniczne, społeczne i kulturowe.

Pojawienie się supertechnologii informacyjnych i ich demokratyzacja za sprawą komputerów osobistych, internetu i telefonii komórkowej spowodowały, że ów złożony system pozyskał niezwykle instrumentarium zwiększające możliwości społecznej samoorganizacji. Informacja zastąpiła sztywne niegdyś struktury - na skutek transformacji gospodarczej w Łodzi upadły fabryki tekstylne, produkcja jednak trwa nadal. Tylko że dziś szwaczki nie muszą spotykać się w fabrycznych murach, mogą szyć w domach, a ich pracę koordynują mobilni menadżerowie z komórkami przy uchu. Dawno już nie istnieje fabryka traktorów w Ursusie, kolejne tiry wywożą w siną dal jej dawny majątek, lecz podobno na terenie dawnych zakładów pracuje ok. 6 tysięcy osób zatrudnionych w dziesiątkach przedsiębiorstw o strukturze sieciowej, niewymagającej gigantycznej infrastruktury fizycznej.

W tym samym czasie państwo, mimo że realizuje liczne projekty informatyzacyjne i tworzy kolejne rejestry gromadzące kolejne strumienie danych o obywatelach, staje się państwem coraz bardziej ainformacyjnym. Jeszcze do niedawna minister edukacji otrzymywał statystyczny obraz sytuacji w polskiej oświacie z rocznym opóźnieniem, minister nauki nie dysponował danymi scjentometrycznymi - podstawowym orężem polityki naukowej, a sekretarz stanu w ministerstwie kultury na publicznym spotkaniu nie wiedział, czy nakłady na kulturę za czasów jego urzędowania zmalały, czy też wzrosły.

Informacyjne społeczeństwo może sobie doskonale radzić z ainformacyjnym państwem, żaden w tym paradoks. Po prostu tak jak szwaczki w Łodzi i pracownicy z Ursusa adaptuje się do rzeczywistości za pomocą dostępnych narzędzi i innowacji. Państwo pozbawione odpowiedniego aparatu kognitywnego nie jest jednak w stanie dostrzec tych zmian, a politycy ograniczający swe informacyjne zaplecze do sondaży opinii przekonani są, że ciągle kontrolują rzeczywistość. Typowe zjawisko dysonansu poznawczego, które nie może trwać wiecznie. Ujawnienie i uświadomienie tego dysonansu, jak już pisałem na wstępie, jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, pozytywnej ewolucji systemu. Ciekaw jestem, czy jeśli wpadnę na pomysł, by w 2012 r. wznowić po dekadzie „Zatrutą studnię”, będę musiał pisać na nowo rozdział o państwie i społeczeństwie informacyjnym? O niczym innym nie marzę.

Edwin Bendyl.

Bibliografia prawa nowych technologii informacyjnych styczeń 2009 - styczeń 2010

Wojciech Wiewiórowski

Batorski D., *Diagnoza stanu informatyzacji urzędów administracji samorządowej* [w:] Szpor G. [red.:] *Prawne problemy informatyzacji administracji*, Municypium, Warszawa 2008, s. 107-120

Bauer Z., *Polskie fora internetowe. Przykład „mowy nienawiści” czy „mowy agresji”?* [w:] Fliciak M., Ptaszek G. [red.:] *Komunikowanie (się) w mediach elektronicznych - język, semiotyka, edukacja*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 46-60

Bąkowski T., Uziębło P., Wierczyński G., *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady działalności administracji publicznej*, Presscom 2010, s. 160

Bell de Tienne K., *Komunikacja elektroniczna*, Wolters Kluwer ABC, Warszawa 2009, s.160

Bendyk E., *Kontekst tworzenia scenariuszy NPF Polska 2020* [w:] Fuglewicz P., Nowak J. S., *Spoleczne aspekty informatyki*, Polskie Towarzystwo Informatyczne Oddz. Górnośląski, Katowice 2007 (książka ukazała się w 2009 r.), s. 21-30

Benkler Y., *Bogactwo sieci*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 501

Białas A., *Bezpieczeństwo informacji – podejście holistyczne* [w:] Fuglewicz P., Nowak J. S., *Spoleczne aspekty informatyki*, Polskie Towarzystwo Informatyczne Oddz. Górnośląski, Katowice 2007 (książka ukazała się w 2009 r.), s. 127-140

Bielak T., „*W Internecie flirt; hasło: Białe Mis*”. *Cyberseeking i „fragmenty dyskursu miłosnego” w wybranych portalach randkowych* [w:] Fliciak M., Ptaszek G. [red.:] *Komunikowanie (się) w mediach elektronicznych - język, semiotyka, edukacja*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 31-45

Bieliński A. K., *Charakter podpisu w polskim prawie cywilnym materialnym i procesowym*, C.H.Beck, Warszawa 2007, s. 262

Bieliński A. K., *Podpis tradycyjny (własnoręczny) część I, część II w internecie*, „Edukacja Prawnicza” 2009/3/23-24

Bieńczyk D., *Ochrona patentowa programów komputerowych w świetle orzecznictwa Europejskiego Urzędu Patentowego - przegląd orzecznictwa*, „Głosa” 2009/2

Bieńczyk D., *Zezwolenie na dekompilację programu komputerowego w świetle prawodawstwa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009/10

Bieńko M., *Elektroniczny dostęp do Krajowego Rejestru Sądowego* [w:] Tylec G., Misztal-Konecka J. [red.] *Elektroniczne aspekty wymiaru sprawiedliwości*, Branta, Bydgoszcz 2009

Błachucki M., *Ograniczanie dostępu do rynku leków przez producentów leków innowacyjnych producentom leków generycznych w świetle ustaleń badania sektorowego Komisji* [w:] Lewandowski K. [red.] *Prawo autorskie a prawo konkurencji. Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej - Poznań 3 czerwca 2009 r.*, Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych w Poznaniu, Poznań 2010

Błeszyński J., *Prawo autorskie a prawo konkurencji* [w:] Lewandowski K. [red.] *Prawo autorskie a prawo konkurencji. Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej - Poznań 3 czerwca 2009 r.*, Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych w Poznaniu, Poznań 2010

Bodnar A., Grabowska B., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce - czy konieczne są zmiany?* (Seminarium, Warszawa, 30 X 2008), „Państwo i Prawo” 2009/7

Bogdał-Brzezińska A., *Społeczeństwo informacyjne a problemy rozwoju e-governmentu w Polsce* [w:] Madej M., Terlikowski M. [red.] *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, PISM, Warszawa 2009

Bogucki D., *Ostatni ekspres z Lizbony*, „Computerworld” 2009/47-48/80-82

Borcuch A., *Pieniądz elektroniczny pieniądz przyszłości. Analiza ekonomiczno-prawna*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 184

Borcuch A., *Społeczności wirtualne a wirtualny obieg pieniądza*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 214

Boroń J., *Handel wirtualnymi dobrami majątkowymi*, „Edukacja Prawnicza” 2009/12/31

Borys G., *Funkcjonowanie elektronicznej księgi wieczystej - zarys problematyki* [w:] Tylec G., Misztal-Konecka J. [red.] *Elektroniczne aspekty wymiaru sprawiedliwości*, Branta, Bydgoszcz 2009





Zamówienie prenumeraty kwartalnika „Czas informacji”

WYŚLIJ FAKSEM 22 871 85 56 lub 22 870 69 95

PRENUMERATA ROCZNA 2010 r.

Zamawiamy prenumeratę kwartalnika „Czas Informacji”

okres trwania prenumeraty (ilość egzemplarzy)	ilość zamawianych prenumerat	cena
prenumerata roczna 2010 od numeru 1/2010 - 4 kolejne numery		340 zł + 0% VAT
prenumerata półroczna numer 1/2010 i 2/2010		200 zł + 0% VAT

Prenumeratę prosimy przesłać do niżej wymienionego adresata

PRENUMERATOR		FIRMA	
imię		nazwa	
nazwisko		NIP	
stanowisko		ulica	
nr telefonu		kod, miasto	
nr faksu		nr telefonu	
e-mail		nr faksu; e-mail	

Wyrażam zgodę/ Nie wyrażam zgody na wykorzystywanie przez Centrum Promocji Informatyki sp. z o. o., Warszawa, ul. Międzyborska 50, moich danych (w tym adresu poczty elektronicznej), pod warunkiem przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (t. jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926), w zakresie prowadzonej przez CPI działalności gospodarczej (a w szczególności działalności marketingowej i na przekazywanie danych uczestnika firmom biorącym udział w opracowaniu programów szkoleń). Mam świadomość prawa do wglądu, poprawiania lub usunięcia swoich danych w bazie danych osobowych CPI oraz dobrowolności ich podania. W związku z obowiązkiem wynikającym z ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. (Dz. U. nr 144, poz. 1204) o świadczeniu usług drogą elektroniczną wyrażam zgodę na

Oznaczoną należność z tytułu kosztów prenumeraty w wysokości _____ zł wpłacę w terminie 14 dni od daty otrzymania faktury.

Należy wypełnić i odesłać faksem na numer
22 871 85 56 lub 22 870 69 95

.....
pieczęć i podpis osoby upoważnionej

redaktor naczelny:	Wiesław Paluszynski wieslaw.paluszynski@czasinformacji.pl	PR i reklama:	Karolina Popek reklama@czasinformacji.pl
kolegium redakcyjne:	Izabela Adamska, Krzysztof Głomb, Xawery Konarski Tomasz Kulisiewicz, dr Grzegorz Sibiga Piotr Wagłowski, dr Wojciech Wiewiórowski	projekty graficzne:	Mikołaj Ostaszewski mikolaj.ostaszewski@zsr.pl
sekretarz redakcji:	Monika Handzelewicz redakcja@czasinformacji.pl	skład i łamanie:	Michał Nowosielski michal@nowosielscy.com.pl
redakcja:	Centrum Promocji Informatyki sp. z o. o. ul. Międzyborska 50, 04-041 Warszawa tel. 22 870 69 78, 22 871 85 51 fax 22 870 69 95, 22 871 85 56 info@czasinformacji.pl www.czasinformacji.pl	nakład:	500 egz.
		prenumerata:	prenumerata@czasinformacji.pl www.czasinformacji.pl/prenumerata Zamówienia prenumeraty również u kolporterów.

Zapraszamy do udziału w warsztatach II stopnia dla zaawansowanych

Wykonywanie funkcji Administradora Bezpieczeństwa Informacji

Prowadzący:

- dr Grzegorz Sibiga, Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie,

- Łukasz Wrona, administrator bezpieczeństwa informacji, Krajowy Rejestr Długów Biura Informacji Gospodarczej S.A.

W PROGRAMIE

1. **Wybrane problemy prawnej ochrony danych osobowych z orzecznictwa GIODO i sądów administracyjnych.**
2. **Spełnienie wymogów organizacyjnych, sprzętowych oraz programowych wymaganych przepisami prawa przy przetwarzaniu danych osobowych.**
3. **Tworzenie oraz wdrażanie dokumentacji przetwarzania i ochrony danych osobowych (polityka bezpieczeństwa, instrukcja zarządzania systemem informatycznym).**
4. **Prawne oraz organizacyjne aspekty powierzenia przetwarzania danych osobowych.**
5. **Przygotowania przed kontrolą Generalnego Inspektora Ochrony danych osobowych.**
6. **Wręczenie certyfikatów udziału**

Korzyści z uczestnictwa w warsztatach:

- Rozwiązanie podstawowych problemów związanych z wykonaniem obowiązków bezpieczeństwa technicznego i organizacyjnego w zakresie ochrony danych osobowych.
- Praktyczne wskazówki dotyczące opracowywania dokumentacji przetwarzania danych osobowych, następnie monitorowania jej przestrzegania.
- Omówienie aktualnych prawnych problemów przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych.
- Praktyczne przygotowanie do kontroli GIODO.

Organizujemy również warsztaty ABI I stopnia dla początkujących.

Aktualne terminy warsztatów I i II stopnia oraz informacje organizacyjne:

<http://www.cpi.com.pl/abi>



centrum promocji informatyki



Nadszedł Czas informacji

Zapraszamy do prenumeraty na rok 2010 nowego kwartalnika

CZAS INFORMACJI

Prawo nowych technologii. Informacja w administracji i gospodarce.

Do 2009 roku Centrum Promocji Informatyki wydawało dwa czasopisma „elektroniczna Administracja” i „Prawo Nowych Technologii”. Po krótkiej przerwie wraca do idei pierwotnej i w scalonej formie podejmuje zawieszone tematy, adresując nowy kwartalnik „Czas Informacji” zarówno do przedstawicieli administracji jak i środowisk prawniczych.