

Wojciech Fliegner

Kontrowersje dotyczące formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 58, 177-184

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH FLIEGNER

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

wojciech.fliegner@wsb.poznan.pl

KONTROWERSJE DOTYCZĄCE FORMULARZY I WZORÓW DOKUMENTÓW W POSTACI ELEKTRONICZNEJ

Wprowadzenie

Dokument elektroniczny został zdefiniowany - w ustawie z dnia 17 lutego 2005 o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005 Nr 64 poz. 565) - jako „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych, uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”.

Zgodnie z innymi ustaleniami legislacyjnymi mają być tworzone wzorce elektroniczne, publikowane w centralnym repozytorium wzorów pism w formie dokumentów elektronicznych¹. Na podstawie opublikowanych wzorów mają być tworzone interaktywne formularze elektroniczne² jako rozwiązania techniczne (obej-

¹ Centralne repozytorium wzorów pism (CRWP) zostało uruchomione 12 czerwca 2007 roku, a po inicjacji elektronicznej platformy usług administracji publicznej ePUAP stało się częścią składową jej portalu (<http://epuap.gov.pl>).

Wzorowi przekazanemu do publikacji w CRWP – o ile spełnia on określone wymagania – przyporządkowywany jest identyfikator i z tą chwilą następuje publikacja wzoru.

² Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej (Dz.U. 2007 Nr 151 poz. 1078). Rozporządzenie to bardzo nieprecyzyjnie definiuje pojęcie wzoru elektronicznego (jako „wzoru lub formularza, umożliwiającego odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej w przypadkach, gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru”) i formularza elektronicznego (jako „rozwiązania technicznego, obejmującego dane wraz z oprogramowaniem, które umożliwia przygotowanie dokumentu elektronicznego zgodnego z odpowiadającym mu wzorem elektronicznym”).

mujące dane wraz z oprogramowaniem) umożliwiające przygotowanie dokumentu elektronicznego (wniosku, podania, zażalenia, itp.) zgodnego z odpowiadającym mu wzorem elektronicznym³.

Z przywołanych zapisów legislacyjnych⁴ wynikają dwa obowiązki organów administracji publicznej:

1. obowiązek przekazywania wzorów pism⁵ do centralnego repozytorium pism⁶,
2. obowiązek udostępniania informacji o aktualnych wzorach pism na stronach Biuletynu Informacji Publicznej organu władzy publicznej właściwego⁷ w zakresie wydawania aktów normatywnych określających wzory i formularze.

1. Kwestia wzorów dokumentów elektronicznych

Koncepcja powszechnego stosowania elektronicznych formularzy w podanej wyżej formule budzi liczne spory i kontrowersje⁸. Nikt oczywiście nie neguje sensu ich stosowania w takich dziedzinach, gdzie mamy do czynienia z masowością określonych zdarzeń (np. powszechne składanie deklaracji podatkowych) oraz wówczas, gdy dane wprowadzane do poszczególnych pól formularza są wykorzystywane do dalszych operacji w systemie informatycznym (np. do automatycznego two-

³ Zgodność ze wzorem należy interpretować jako poprawność struktury danych zarówno syntaktyczną (odpowiednie ułożenie) jak i semantyczną (zawartość danych jest zgodna z ich znaczeniem i opisem).

⁴ Szerzej zob. W. Fliegner, *Technologia dokumentów elektronicznych w funkcjonowaniu e-administracji*, Konferencja ITAKM 2008.

⁵ Wzór elektroniczny (wzór pisma w formie dokumentu elektronicznego) przekazywany jest w strukturze zawierającej: opis wzoru elektronicznego (utworzony w formacie XML) definiujący znaczenie i zakres użycia dokumentu elektronicznego, schemat XSD definiujący strukturę dokumentu elektronicznego tworzonego na podstawie wzoru elektronicznego oraz opis wizualizacji dokumentu elektronicznego w języku formatowania XSL. Istnieje wymóg podpisania przekazywanego wzoru elektronicznego bezpiecznym podpisem elektronicznym.

W przepisach nie uregulowano sytuacji podań w formie dokumentu elektronicznego (plik XML) z załącznikami w innym formacie np. jpg (przepis prawa może wymagać oryginału załącznika). Pojawia się tu wiele wątpliwości – np. czy zarówno podanie, jak i załączniki muszą być podpisane elektronicznie, czy też podpisane winno być tylko podanie i całość „paczki” (dwa podpisy)? Czy też może zarówno podanie, jak i załączniki winny być przekazane wyłącznie w postaci pliku XML? Czy dla załącznika również winien być opracowany wzór elektroniczny umieszczony w repozytorium centralnym? Prawdopodobnie dopiero praktyka realizacji usług publicznych na platformie elektronicznej rozstrzygnie wiele kwestii niewyjaśnionych w przepisach prawa.

⁶ Niezależnie od powyższego obowiązku, organy administracji publicznej mogą prowadzić własne lub wspólnie z innymi organami administracji publicznej repozytoria wzorów pism w formie dokumentów elektronicznych. Można przyjąć, że do repozytorium własnego należy stosować analogiczne wymagania jak wobec repozytorium centralnego.

⁷ Może to być np. rada gminy w zakresie dotyczącym prawa miejscowego.

⁸ Zob. np. A. Prasal i in., *Informatyzacja administracji w świetle wymagań prawnych*, Elektroniczna Administracja, nr 3/2008.

zenia stosownych rejestrów i ewidencji oraz do generowania na tej podstawie różnego typu zestawień i dokumentów wynikowych). Korzyści są wtedy ewidentne i oczywiste dla każdego. Sytuacja zmienia się jednak, gdy ten sposób działania chce się rozciągnąć na wszystkie rodzaje spraw załatwianych przez urzędy. Gdy trzeba przygotować osobne formularze dla każdego rodzaju załatwianych spraw, to powstaje problem, szczególnie dla urzędów małych i mniej zasobnych finansowo.

Istotny błąd tkwi także w koncepcji centralnego repozytorium wzorów pism w formie elektronicznej. W sytuacji, gdy poszczególne gminy mają same tworzyć wzory elektroniczne dla swoich formularzy⁹, trudno sobie wyobrazić, jak miałyby odbywać się (zapisana w rozporządzeniach) ich weryfikacja, gdyby każda z ponad 2500 gmin zgłosiła do rejestracji choćby kilkadziesiąt swoich wzorów pism. Ponadto przy takich założeniach w centralnym repozytorium pojawią się wzory różnych urzędów w odniesieniu do tego samego rodzaju spraw, co praktycznie uniemożliwi realizację wymogu interoperacyjności rozwiązań¹⁰. Jeżeli natomiast wzory te miałyby być tworzone na podstawie wzorów centralnych/ministerialnych, to byłoby to również niezasadne, jako że na podstawie tego typu obowiązujących wzorów należałoby bezpośrednio tworzyć formularze elektroniczne.

Można było oczekiwać, że na szczeblu centralnym zostaną opracowane i udostępnione wzory dokumentów związanych z aktami publikowanymi w takich dziennikach urzędowych, jak Dziennik Ustaw, Monitor Polski czy dzienniki urzędowe poszczególnych ministerstw („wzory centralne”)¹¹, które w urzędach niższego szczebla byłyby rozwijane pod kątem potrzeb własnych tych urzędów (byłaby to swoista „personalizacja” wzorów centralnych). Można było także centralnie opra-

⁹ Obowiązek taki wynika z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz.U. 2005 Nr 200 poz. 1651), którego §4 ust. 1 stanowi: „Podmiot publiczny opracowuje zakresy użytkowe dokumentów elektronicznych, które doręcza się temu podmiotowi w związku z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania”.

¹⁰ Przykładowo wniosek o rejestrację działalności gospodarczej w każdej gminie może być utworzony na podstawie własnej samorządnej decyzji władz gminy - oznacza to, że w centralnym repozytorium znajdzie się kilka tysięcy wzorów wniosków o rejestrację działalności gospodarczej - mimo akceptacji idei samorządności, tworzenie wielu wzorów w jednej sprawie jest nieekonomiczne i może stanowić problem, gdy dla przykładu dokumenty utworzone na podstawie tych wzorów muszą być przekazane dalej - do innych podmiotów publicznych - przykładem jest przekazywanie wniosku o rejestrację działalności gospodarczej do Centralnej Informacji Działalności Gospodarczej, gdzie dokumenty pierwotne powinny wpływać w sposób jednolity - zgodny z jednym wzorem - jedynym sposobem zaradzenia takiej sytuacji jest wprowadzenie ustawą zasad uzgadniania standardów interoperacyjności - takie standardy powinny być wypracowywane wspólnie i uzgadniane pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami, a podmiot centralny powinien być odpowiedzialny za ich publikację - tak opracowane wzory byłyby standardami interoperacyjności obowiązującymi zarówno władze centralne jak i samorządowe.

¹¹ Ponieważ z treści art. 63 k.p.a. wynika, że obowiązek przekazywania wzorów do CRWP dotyczy jedynie „podań i wniosków” (jako dokumentów przychodzących), zasadne wydaje się rozszerzenie koncepcji CRWP o rodzaje wzorów dokumentów związanych z wydawanymi przez urzędy decyzjami, postanowieniami, zaświadczeniami itp. (a więc dokumentów wychodzących).

cować (najlepiej razem z obowiązującymi formularzami, dostępem do aktów normatywnych, stanowiących podstawę prawną, instrukcją wypełniania i innymi komentarzami) tzw. karty informacyjne załatwianych spraw w urzędzie, które publikowane są w Biuletynach Informacji Publicznej urzędów. Takie podejście pozwoliłoby – w odpowiedniej perspektywie czasowej – na kompleksowe i systematyczne uporządkowanie funkcjonowania administracji publicznej oraz sprzyjałoby interoperacyjności rozwiązań, a także odciążałoby urzędy od części działań związanych z tworzeniem wzorów i formularzy.

Kolejne kontrowersje dotyczą struktur danych i znaczenia informacji związanych z przekazywanymi dokumentami elektronicznymi.

Każdy dokument elektroniczny ma pewien zakres informacyjny. Przykładem mogą być tutaj różne typy deklaracji podatkowych - poszczególne rozporządzenia określają zakres informacji, które powinny być w nich zawarte. Dokument, którego zakres informacyjny nie jest zgodny z wymaganiami, nie jest dokumentem poprawnym formalnie.

Jednym z podstawowych sposobów określania zakresu informacyjnego dokumentu jest nałożenie ograniczeń na strukturę dokumentu pod postacią jego wzoru. Wzory, stanowiąc pewną abstrakcję informacji zawartych w dokumencie, definiują strukturę dokumentu przez precyzowanie pól, które muszą być wypełnione, lub pól, których wartość musi zostać wybrana. Niezależnie od wykorzystywanych technologii czy standardów przygotowanie wzoru dokumentu wymaga zdefiniowania:

- elementów informacyjnych – są to składowe dokumentu elektronicznego pozwalające na tworzenie semantycznie poprawnych pakietów wymiany informacji;
- typów elementów informacyjnych oraz sposobu ich konstrukcji – w szczególności można wyróżnić:
 - elementy proste – pojedyncza charakterystyka obiektu (zwykle występują w kontekście elementu agregowanego, np. „ulica” jako element „adresu”),
 - elementy agregowane – zbiór elementów informacyjnych, które należy interpretować w połączeniu ze sobą (przykładowo: „ulica” i „miasto” w ramach „adresu”),
 - elementy asocjacyjne – semantyka relacji występujących między obiektami (np. „adres” i „podatnik” mogą być połączone relacją „adres korespondencyjny”, „miejsce zamieszkania” itp.);
- reguł definiowania elementów informacyjnych – elementy informacyjne powinny być definiowane w taki sposób, aby maksymalizować szansę ponownego ich wykorzystania – powinny być zatem definiowane w taki sposób, aby możliwa była ich interpretacja w oderwaniu od kontekstu wykorzystania;
- reguł nazewnictwa elementów informacyjnych;

- zakresu wartości (typów danych) poszczególnych elementów informacyjnych.

Bliższe przyjrzenie się dokumentowi papierowemu pozwala zauważyć, że dokument posiada pewną strukturę, w której bez trudu można odnaleźć i wskazać bloki logiczne, zawierające specyficzne elementy, stanowiące całość informacji:

- opis dokumentu – blok zawierający informacje opisujące dokument, które mogą się zmieniać od chwili jego powstania;
- dane dokumentu – blok zawierający informacje o dokumencie, które są stałe (lub rzadko się zmieniają);
- treść dokumentu – blok zawierający merytoryczną zawartość dokumentu;
- inne – blok zawierający niezdefiniowane dane.

3. Kwestia tzw. metadanych

Wyróżnienie powyższych bloków jest pierwszym krokiem do opracowania struktury dokumentu elektronicznego – kolejnym jest określenie zakresu informacji w poszczególnych blokach poprzez zidentyfikowanie składowych elementów informacyjnych. Jedną z prób jest tu dokument „Meta Wzór Dokumentu Elektronicznego” opublikowany w lutym 2008 roku pod szyldem Departamentu Informatyzacji MSWiA w portalu ePUAP.

Istotną część działań standaryzacyjnych jest związana ze zbiorem tzw. metadanych dostarczającym informacji dotyczących właściwości dokumentów. Każdy wzór dokumentu elektronicznego (i w konsekwencji formularz) powinien zapewnić wytworzenie dokumentów mających przyporządkowany zestaw odpowiednio oznaczonych metadanych¹². Takie podejście pozwala na automatyzowanie przetwarzania dokumentów w oderwaniu od ich treści, a więc na automatyczne porządkowanie i wyszukiwanie dokumentów według jakiegokolwiek elementu metadanych.

Metadane jako niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych¹³ zostały wyspecyfikowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz.U. 2006 Nr 206 poz. 1517).

¹² We wspomnianym wyżej dokumencie „Meta Wzór Dokumentu Elektronicznego” metadane powiązane są głównie z blokiem opisu dokumentu oraz z blokiem danych dokumentu.

¹³ Metadanymi w rozumieniu tego rozporządzenia jest zestaw logicznie powiązanych z dokumentem elektronicznym usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowanie oraz zarządzanie. Jak wynika z tej definicji, niezbędne elementy struktury dokumentu elektronicznego to informacje opisujące ten dokument, a nie niezbędne elementy treści dokumentu. Upewnia w tym §2 ust. 4 rozporządzenia, który zobowiązuje do takiego zapisywania dokumentów, aby było możliwe automatyczne wyodrębnienie treści dokumentu oraz poszczególnych metadanych.

Przedmiotem rozporządzenia nie są wszystkie dokumenty elektroniczne, ale tylko, jak to określił ustawodawca, „powstałe i gromadzone” w podmiotach publicznych¹⁴. Jednak jeżeli dany podmiot chce sprawnie zarządzać zarówno dokumentami elektronicznymi w nim powstałymi, jak i tymi, które przysły z zewnątrz, to powinien wziąć po uwagę konieczność zestandaryzowania metadanych także dla dokumentów przychodzących. W praktyce oznaczać to może po prostu ręczne dopisywanie brakujących metadanych, niezbędnych do sprawnego zarządzania dokumentami przychodzącymi. Nowoczesny system informatyczny stosowany do zarządzania obiegiem dokumentów powinien w znacznym stopniu ułatwić i uprościć dopisywanie odpowiednich metadanych już na etapie ewidencjonowania (rejestrowania) dokumentów przychodzących (oczywiście bez naruszenia ich integralności)¹⁵.

Rozporządzenie ogranicza liczbę niezbędnych metadanych do 14, w tym 7 z nich jest obligatoryjnych - dotyczy to pierwszych siedmiu pozycji na poniższej liście metadanych:

1. identyfikator - jednoznaczny w danym zbiorze dokumentów znacznik dokumentu, który umożliwia jego identyfikację,
2. twórca - podmiot odpowiedzialny za treść dokumentu, z podaniem jego roli w procesie tworzenia lub akceptacji dokumentu,
3. tytuł - nazwa nadana dokumentowi,
4. data - data zdarzenia związanego z tworzeniem dokumentu,
5. format - nazwa formatu danych zastosowanego przy tworzeniu dokumentu,
6. dostęp - określenie komu, na jakich zasadach i w jakim zakresie można udostępnić dokument,
7. typ - określenie podstawowego typu dokumentu (np. tekst, dźwięk, obraz, obraz ruchomy, kolekcja) w oparciu o listę typów Dublin Core Metadata Initiative i jego ewentualne dookreślenie (np. prezentacja, faktura, ustawa, notatka, rozporządzenie, pismo),
8. relacja - określenie bezpośredniego powiązania z innym dokumentem i rodzaju tego powiązania,
9. odbiorca - podmiot, do którego dokument jest adresowany,
10. grupowanie - wskazanie przynależności do zbioru dokumentów,
11. kwalifikacja - kategoria archiwalna dokumentu,

¹⁴ Podmioty publiczne to organy państwowe i państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki organizacyjne.

¹⁵ W przypadku, gdy dany podmiot skanuje przychodzące dokumenty papierowe, aby mieć szybki dostęp do ich treści, takie skanowanie może być interpretowane jako tworzenie nowych dokumentów. Wydaje się, że takie kopie cyfrowe wprowadzone do obiegu powinny być traktowane jako dokumenty elektroniczne będące przedmiotem rozporządzenia, ponieważ i powstały w danym podmiocie, i są przezeń gromadzone.

12. język - kod języka naturalnego zgodnie z normą ISO-639-2 lub inne określenie języka, o ile nie występuje w normie,
13. opis - streszczenie, spis treści lub krótki opis treści dokumentu,
14. uprawnienia - wskazanie podmiotu uprawnionego do dysponowania dokumentem.

Powyższa lista jest zbieżna ze standardem Dublin Core¹⁶ (*Dublin Core Metadata Element Set*), który określa 15 elementów metadanych. Szczegółowa analiza wskazuje, że nie wszystkie elementy struktury wymienione w rozporządzeniu 1517 mają swoje odpowiedniki w standardzie Dublin Core¹⁷ oraz że w standardzie Dublin Core występują elementy, których nie ma w rozporządzeniu 1517.

Słabość rozporządzenia 1517 polega na tym, że w niewystarczającym stopniu wyjaśnia ono znaczenie wymienionych elementów (w tym cel ich wyodrębnienia), nie określa ich struktury wewnętrznej, ani nie ustala dla nich standardowych oznaczeń (chodzi tu o tzw. znaczniki – tagi)¹⁸. Jednocześnie efektywne wykorzystywanie w opisie dokumentów takich elementów metadanych, jak Subject (Opis rzeczowy) i Coverage (Zawartość) wymagałoby zdefiniowania związanych z nimi słowników terminów¹⁹. Wszystko to nie sprzyja interoperacyjności przesyłania informacji o dokumentacji elektronicznej pomiędzy podmiotami²⁰.

4. Podsumowanie

Kwestie standaryzacyjne związane z dokumentami elektronicznymi w Polsce określane są przez liczne rozporządzenia. Normują one zakres wykorzystywanych technologii i podstawowe wymagania dotyczące funkcjonowania tych dokumentów w e-administracji. Powyższa analiza wskazuje, że należy podjąć intensywne działania w celu wypracowania spójnego i kompleksowego podejścia do kwestii dokumentu elektronicznego. Jest to tym bardziej konieczne, jeżeli ma nastąpić uspraw-

¹⁶ Jest to powszechnie wykorzystywany standard metadanych (standard ISO 15836) – zob. <http://dublincore.org/>.

¹⁷ Podobnie jest też np. w standardzie brytyjskim e-Government Metadata Standard (e-GMS), gdzie wśród 25 elementów występują elementy bez odpowiedników w Dublin Core.

¹⁸ Dwie ostatnie kwestie były później przedmiotem rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie wymagań technicznych formatów zapisu i informatycznych nośników danych, na których utrwalono materiały archiwalne przekazywane do archiwów państwowych (Dz.U. 2006 Nr 206 poz. 1519).

¹⁹ Przykładem takiego słownika jest IPSV (*Integrated Public Sector Vocabulary*) jako część składowa brytyjskiego standardu e-GMS związana z elementem Subject.

²⁰ W związku z tą sytuacją pojawiły się propozycje uzupełnień analizowanego rozporządzenia – zob. np. propozycję przedstawioną na stronie internetowej Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych (<http://archiwa.gov.pl/?CIDA=775>).

nienie współpracy pomiędzy systemami teleinformatycznymi podmiotów biorących udział w komunikacji w obszarze administracji publicznej.

Literatura

1. Fliegner W., *Technologia dokumentów elektronicznych w funkcjonowaniu e-administracji*, Konferencja ITAKM 2008.
2. Prasal A., Rybińska J., Kozera J., 2008, *Informatyzacja administracji w świetle wymagań prawnych*, elektroniczna Administracja, nr 3/2008.

SOME CONTROVERSIES OVER E-FORMS AND E-TEMPLATES OF DOCUMENTS

Summary

The paper analyses some issues concerning the application of e-forms and e-templates of some papers in the area of e-administration. Having familiarized the reader with the topic in question, the author characterizes some controversial legal establishments.

Translated by Wojciech Fliegner