

Agnieszka Koniewicz

E-administracja: szansą na załatwianie spraw drogą elektroniczną?

Palestra 49/3-4(555-556), 97-107

2004

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.

E-ADMINISTRACJA¹: SZANSĄ NA ZAŁATWIANIE SPRAW DROGĄ ELEKTRONICZNĄ?

Do Sejmu został skierowany projekt ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne (druk nr 1934)². Dla przeciętnego obywatela powyższa ustawa może mieć ogromne znaczenie przez umożliwienie kontaktowania się i załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej właśnie drogą elektroniczną, bez konieczności wychodzenia z domu, stania w kolejkach i przesiadywania pod drzwiami urzędów. W związku z tym warto bliżej zapoznać się z proponowanymi w ustawie rozwiązaniami.

Projekt ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne jest traktowany jako kolejny etap wykonywania przyjętego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów planu działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i integracji Polski z Unią Europejską³. Obecnie jednym z priorytetów Unii Europejskiej w zakresie realizacji programu społeczeństwa informatycznego jest unifikacja i harmonizacja rozwiązań prawnych w zakresie administracji oraz wypracowanie wspólnych zasad działania systemów teleinformatycznych, za pomocą których usługi z zakresu administracji publicznej będą świadczone. Wprowadzenie technologii informatycznych w zakresie administracji publicznej jest również warunkiem koniecznym dla rozwoju europejskiego wolnego rynku, w tym zapewnienia wolnego przepływu usług i kapitału oraz informacji.

Warto wskazać, że obowiązki w tym zakresie wynikają również z obowiązującej ustawy o podpisie elektronicznym. Zgodnie z art. 58 ustawy o podpisie elektronicznym banki i organy władzy publicznej, do dnia 31 grudnia 2002 r., powinny były dostosować swoją działalność w zakresie świadczenia usług certyfikacyjnych oraz wykorzystania systemów teleinformatycznych związanych ze świadczeniem tych usług do wymogów ustawy. Natomiast w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie

¹ Alternatywny tytuł: e-władza lub e-government.

² Projekt z dnia 26 sierpnia 2003 r., <http://ks.sejm.gov.pl:8010/proc4/opisy/1934.htm>

³ Zgodnie z dokumentem e-Europa 2005 kraje członkowskie Unii powinny do końca 2004 r. zapewnić dostępność on-line – w ramach całego wspólnego rynku – podstawowych usług z zakresu administracji publicznej.

ustawy, to znaczy do dnia 16 sierpnia 2006 r., organy władzy publicznej mają obowiązek umożliwić odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej. Należy w tym miejscu nadmienić, że już pewne kroki w tym zakresie zostały poczynione w ramach nowelizacji kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania administracyjnego czy ordynacji podatkowej. Jednakże wprowadzone przepisy dopuszczające składanie pism czy podań w postaci elektronicznej nie mogą być w praktyce stosowane ze względu na brak, jak dotychczas, szeregu aktów wykonawczych pozwalających na skorzystanie z drogi elektronicznej w kontaktach z organami administracji publicznej⁴.

Założenia ustawy

Ustawa o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania z zakresu administracji publicznej ma na celu stworzenie ogólnych ram i standardów dla posługiwania się technikami teleinformatycznymi⁵ przez organy administracji publicznej, czyli stworzenia podstaw prawnych i technicznych dla *e-government* (elektronicznej władzy publicznej). Podstawowym założeniem jest zapewnienie powszechnego dostępu on-line do informacji publicznych oraz umożliwienie obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom załatwianie spraw z zakresu administracji publicznej w sposób interaktywny, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych. W ten sposób, jak to ujęto w projekcie ustawy, „stanie się możliwe zapewnienie obywatelom łatwiejszego dostępu do urzędów administracji publicznej poprzez uczynienie z urzędów instytucji zorientowanych na potrzeby obywateli i dostępnych 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu”⁶.

W związku z tym zmiany proponowane w projekcie ustawy zmierzają przede wszystkim do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego długo oczekiwanych rozwiązań dotyczących rozwoju *e-government*. Jednym z pierwszych aktów prawnych, w którym znalazły się przepisy implementujące do polskiego porządku prawnego ideę *e-government*, jest ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷. W ustawie tej wprowadzono obowiązek wydawania w postaci elektronicznej Biuletynu Informacji Publicznej, którego celem jest zapewnienie powszechnego dostępu on-line do informacji publicznej. Idee *e-government* realizuje również ustawa z 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸, która wprowadza przepisy mające dostosować

⁴ Nieliczne wyjątki w tym zakresie stanowi prawo bankowe oraz ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (program „Płatnik”: http://www.zus.gov.pl/pobr_pp.htm).

⁵ Terminologia dostosowania do ustawy o usługach świadczonych drogą elektroniczną.

⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1934>, s. 18.

⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

⁸ Dz.U. z 2002 r., Nr 169, poz. 1387.

prawo podatkowe do potrzeb obrotu elektronicznego. Część z wprowadzonych przepisów w tym zakresie zaczęła obowiązywać od dnia 1 stycznia 2003 r., pozostałe z dniem 1 stycznia 2004 r.

Zakres przedmiotowy regulacji

Przedmiotem ustawy o e-administracji jest uregulowanie zadań dotyczących, zgodnie z projektowanym art. 1 następujących kwestii:

1) ustanowienia Planu Informatyzacji Państwa oraz projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu,

2) ustalenia minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi,

3) dostosowania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych,

4) dostosowania rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi do minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi.

Zakres podmiotowy regulacji

Ustawa będzie miała zastosowanie tylko do tzw. „podmiotów publicznych”. Warto wskazać, że pojęcie „podmioty publiczne” przyjęte na potrzeby ustawy zostało znacznie zawężone i obejmuje tylko niektóre podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej. Podmiotami publicznymi w rozumieniu ustawy będą: organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz urzędy je obsługujące lub stanowiące ich aparat pomocniczy, jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez organy administracji rządowej albo utworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, sądy i jednostki organizacyjne prokuratury (art. 2 projektu ustawy). W związku z tym ustawa nie będzie miała zastosowania do przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych, państwowych szkół wyższych i państwowych wyższych szkół zawodowych, jednostek badawczo-rozwojowych oraz służb specjalnych.

Intencją ustawodawcy jest ograniczenie zakresu podmiotowego ustawy do podmiotów realizujących zadania bezpośrednio związane z administracją publiczną zgodnie z zakresem kompetencji ministra właściwego do spraw informatyzacji, wynikającym z ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. W ten sposób przepisy ustawy nie obejmą takich podmiotów, które realizują zada-

nia niezwiązane bezpośrednio z zadaniami administracji publicznej *sensu largo* wykonywanymi na rzecz ludności lub podmiotów gospodarczych.

Odniesienia do innych ustaw

W projekcie ustawy uregulowano kwestię stosunku przepisów projektowanej ustawy do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁹ oraz ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁰. Zgodnie z art. 4 ustawę o *e-government* należy traktować jako regulację o charakterze ogólnym w stosunku do przepisów wyżej wskazanych ustaw, które traktuje się jako przepisy szczególne.

Terminologia

W zakresie tworzenia siatki pojęciowej (art. 3 projektu ustawy – słowniczek) ustawodawca w dużej mierze odwołuje się do terminologii wprowadzonej przez ustawę z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹¹ (m.in. w stosunku do pojęcia „system teleinformatyczny” czy „środki komunikacji elektronicznej”). Można mieć nadzieję, że jest to krok w stronę ujednoczenia terminologii w zakresie obrotu elektronicznego. Jest to działanie wielce pożądane, ponieważ dotychczas ustawodawca wprowadzał odmienną terminologię, definiowaną każdorazowo w stosunku do nowo uchwalanej ustawy z zakresu obrotu elektronicznego (np. nośniki elektroniczne, nośniki informatyczne, nośniki teleinformatyczne).

Spośród definiowanych pojęć warto wskazać na te, które mają najistotniejsze znaczenie. Właściwie po raz pierwszy doszło do zdefiniowania pojęcia „elektroniczny nośnik informacji”, terminu często stosowanego w innych ustawach. Jako „ELEKTRONICZNE NOŚNIKI INFORMACJI” ustawa rozumie KAŻDY MATERIAŁ lub URZĄDZENIE, na którym lub w którym można zapisywać i przechowywać informacje w postaci elektronicznej oraz z którego można je odczytywać w niezmienionej treści. Elektronicznym nośnikiem informacji będzie zarówno dyskietka, jak i komputer. Po drugie, ustawa wprowadza definicję legalną „dokumentu elektronicznego”, za który uważane są DANE, które są ZAPISANE i PRZECHOWYWANE na jakimkolwiek elektronicznym nośniku informacji albo w systemie teleinformatycznym, albo w innym podobnym urządzeniu, dające się ODCZYTAĆ lub ODEBRAĆ przez osobę lub system teleinformatyczny lub inne podobne urządzenie.

⁹ Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 1999 r., Nr 11, poz. 95 z późn. zm.

¹¹ Dz.U. z 2002 r., Nr 144, poz. 1204.

E-plan i e-rejestr

W rozdziale 2 projektu ustawy (art. 5–12) zawarto przepisy adresowane do Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, dotyczące zasad uchwalania Planu Informatyzacji Państwa (zwanego „Planem”) oraz projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu (głównych i sektorowych).

Rozdział 3 projektu ustawy (art. 13–20) obejmuje regulacje mające na celu osiągnięcie współdziałania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne, a także przepisy dotyczące prowadzenia rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi.

Założeniem ustawodawcy jest zapewnienie współdziałania systemów teleinformatycznych funkcjonujących w administracji publicznej w celu wyeliminowania sytuacji, kiedy dwa organy władzy publicznej nie będą mogły się porozumieć drogą elektroniczną z powodu posługiwania się różnymi systemami teleinformatycznymi wzajemnie niekompatybilnymi. Konieczne więc jest ujednoczenie wymagań technicznych w odniesieniu do systemów teleinformatycznych funkcjonujących w administracji publicznej poprzez określenie minimalnych wymagań dla tych systemów. To powinno również pozwolić na zapewnienie spójności prowadzenia rejestrów publicznych oraz wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi. W tym zakresie ustawa wprowadza kilka zasad, które mają umożliwić osiągnięcie stanu współdziałania systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych prowadzonych za pomocą tych systemów (art. 13–14).

Bardzo ważnym zagadnieniem dla realizacji zadań *e-government* jest umożliwienie wymiany informacji w postaci elektronicznej między podmiotami publicznymi (ustawa nakłada na podmioty publiczne prowadzące rejestry publiczne obowiązek umożliwienia dostarczania oraz udostępniania informacji drogą elektroniczną). Dotychczas brak było jednolitych regulacji dotyczących struktury dokumentów elektronicznych oraz warunków organizacyjno-technicznych ich doręczania, wymiany a także form urzędowego poświadczania ich odbioru przez adresatów. Warto wskazać, że wnoszenie pism czy podań drogą elektroniczną (poprzez pocztę elektroniczną) jest obecnie dopuszczane m.in. przez art. 125, art. 130 § 2, 187² k.p.c., art. 63 k.p.a., art. 168 ordynacji podatkowej, art. 132 k.k.

Szczegółowe regulacje w zakresie wymagań dotyczących dostosowania funkcjonujących obecnie systemów teleinformatycznych, rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej będą określone w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 15 ust. 3, art. 16 i 17 projektowanej ustawy. Projekty takich dwóch rozporządzeń (Ministra Nauki) zostały już przygotowane i dołączone do ustawy. Są to rozporządzenia:

- 1) w sprawie struktury dokumentów elektronicznych wykorzystywanych w wymianie informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi oraz

warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych (na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 i 2 projektu ustawy), oraz

2) w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (na podstawie art. 17 pkt 1 projektu ustawy).

Projekt pierwszego rozporządzenia określa strukturę dokumentów niezbędną do wymiany informacji między systemami teleinformatycznymi oraz ustala standardy formatów danych, jakie mają być wykorzystywane do tworzenia struktur fizycznych dokumentów. Ma to umożliwić współdziałanie podmiotów publicznych w płaszczyźnie elektronicznej wymiany informacji. Zaproponowane standardy są zgodne z dorobkiem programów europejskich. W załączniku Nr 1 do projektu rozporządzenia zostały określone wymagania dotyczące struktury fizycznej dokumentów, a w załączniku Nr 2 wymagania dotyczące struktury logicznej dokumentów elektronicznych. Stosownie do § 6 rozporządzenia dokumenty elektroniczne wymieniane pomiędzy podmiotami publicznymi będzie się opatrywać bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym¹². Na podstawie § 7 ust. 2 na stronie internetowej Ministerstwa Nauki i Informatyzacji zostaną udostępnione normy, standardy, zalecenia i specyfikacje techniczne w celu zachowania prawidłowych warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych pomiędzy podmiotami publicznymi.

Projekt drugiego rozporządzenia określa minimalne warunki dla systemów teleinformatycznych oraz ustala wymagania, które powinny zapewnić bezpieczeństwo działania systemów teleinformatycznych w zakresie wymiany informacji. Ma to na celu w szczególności zapewnienie poufności, integralności oraz dostępności systemu. Właściwą współpracę systemów teleinformatycznych w administracji publicznej na linii urząd–urząd, jak również urząd–obywatel ma umożliwić określenie w projektowanym rozporządzeniu protokołów komunikacji i transmisji danych. Zgodnie z § 3 projektu rozporządzenia podmioty publiczne realizujące zadania publiczne będą zobowiązane do utrzymywania oraz usprawniania systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. Budowę tego systemu określa § 4 rozporządzenia. Projektowane rozporządzenie ustala także wymagania techniczne dla systemów teleinformatycznych. Zgodnie z § 9 system teleinformatyczny powinien w szczególności być funkcjonalny, niezawodny, zdolny do współdziałania z innymi systemami, używalny i wydajny.

Wskazuje się, że minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji powinny uwzględniać m.in. zalecenia Unii Europejskiej dotyczące zapewnienia interoperacyjności systemów teleinformatycznych używanych przez podmioty publiczne oraz wymagania Unii Europejskiej w zakresie elektronicznej wymiany danych między administracjami europejskimi określonych w ramach pro-

¹² Dz.U. Nr 130, poz. 1450.

gramu IDA (*Interchange of Data between Administrations*). Istotne będzie także stworzenie mechanizmów bezpiecznej wymiany dokumentów elektronicznych, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia odpowiedniej infrastruktury teleinformatycznej i organizacyjnej dla bezpiecznego podpisu elektronicznego. Kolejnym ważnym elementem będzie utrwalenie dobrych i powszechnie uznanych sposobów postępowania w obszarze wytwarzania, wdrażania i eksploatacji systemów teleinformatycznych, ze szczególnym uwzględnieniem norm mających zapewnić odpowiednie standardy bezpieczeństwa i niezawodności systemów teleinformatycznych¹³.

Stworzona zostanie Krajowa Ewidencja Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych, która będzie gromadzić i udostępniać wykaz systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz wykaz rejestrów publicznych wraz z informacjami dotyczącymi tych rejestrów. Pozwoli to na zgromadzenie w jednym urzędzeniu ewidencyjnym dotychczas rozproszonych danych o wykorzystywanych systemach teleinformatycznych oraz rejestrach publicznych, co powinno pozwolić stworzyć odpowiedni system usług publicznych na podstawie danych zgromadzonych w tych rejestrach. Krajowa ewidencja rejestrów powinna zostać utworzona w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (podmioty publiczne będą zobowiązane przekazać dane o rejestrach publicznych prowadzonych w dniu wejścia w życie ustawy w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy).

Kolejny czwarty rozdział ustawy będzie regulował tryb uzyskiwania przez podmioty publiczne opinii o zgodności wykorzystywanych przez nie systemów z minimalnymi wymaganiami oraz określał zasady kontroli projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi (art. 25–29 projektu). W zakresie nieuregulowanym w tych przepisach zastosowanie będą miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przepisy przejściowe wskazują, że proces przystosowania funkcjonujących systemów teleinformatycznych oraz rejestrów publicznych do minimalnych wymagań będzie możliwy do 31 grudnia 2005 r. Do tego czasu podmioty publiczne będą musiały uzyskać pozytywną opinię ministra właściwego do spraw informatyzacji co do zgodności danych systemów i rejestrów z minimalnymi wymaganiami. Należy podkreślić, że powyższy obowiązek dostosowawczy nie jest związany wyłącznie z wejściem w życie projektowanej regulacji, ale wynika z przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej i konieczności zapewnienia interoperacyjności systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych.

¹³ Uzasadnienie do projektu ustawy wraz z uzasadnieniem do projektów rozporządzeń, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1934>.

E-petent

Dla przeciętnego obywatela najistotniejsze postanowienia będzie zawierał rozdział 5 projektu ustawy dotyczący wprowadzenia zmian do obowiązujących przepisów (ustaw wiążących się bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem projektu ustawy)¹⁴.

Jedną z najważniejszych zmian jest nowelizacja niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵ mająca na celu umożliwienie kontaktu na linii obywatel–urząd–obywatel drogą elektroniczną. Zmiana spowoduje, że będzie możliwe nie tylko składanie pism przez obywateli drogą elektroniczną, ale także zaistnieje możliwość załatwiania spraw administracyjnych i przesyłania pism przez organy administracji do obywateli z wykorzystaniem urządzeń teleinformatycznych. Warto zaznaczyć, że już obecnie istnieje możliwość wnoszenia podań m.in. za pomocą poczty elektronicznej zgodnie z obowiązującym art. 63 § 1 k.p.a.¹⁶ Natomiast dotychczas nie było i nadal nie jest możliwe załatwianie spraw drogą elektroniczną, to znaczy aby organ mógł tą drogą wydać i przesłać decyzję odbiorcy.

Ustawa statuuje zasadę, że załatwianie spraw drogą elektroniczną będzie możliwe jedynie na wyraźne żądanie strony postępowania. W świetle nowego art. 39a k.p.a. skorzystanie przez organ z drogi elektronicznej będzie dopuszczalne, jeżeli strona wystąpiła do organu administracji publicznej o załatwienie sprawy drogą elektroniczną lub o doręczenie pisma za pomocą tych środków. Widać tutaj pewną analogię do innych przepisów z zakresu obrotu elektronicznego, szczególnie z udziałem konsumentów, które również nakładają obowiązek uzyskania uprzedniej zgody na kontakt (zawieranie transakcji) drogą elektroniczną.

W celu ułatwienia umożliwienia załatwienia sprawy drogą elektroniczną ustawa rozszerza katalog środków służących do składania podań. Zgodnie z projektowanym art. 63 § 1 k.p.a. podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) będą mogły być wnoszone nie tylko pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, ale również za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu. Niezależnie od sposobu wnoszenia podania musi ono spełniać wszystkie wymogi stawiane przez ustawę (art. 63 § 2 i § 3 k.p.a.). Warto zwrócić uwagę, że dopuszczenie

¹⁴ Między innymi do kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy o muzeach, ustawy o finansach publicznych, ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁵ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

¹⁶ Nowelizacja art. 63 k.p.a. wprowadzona art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. 1998, Nr 162, poz. 1126).

wykorzystania drogi elektronicznej w zakresie postępowania administracyjnego zawiera również rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46). Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, POCZTY ELEKTRONICZNEJ, a także ustnie do protokołu.

W tym miejscu należy zastanowić się nad znaczeniem pojęcia „adres” w kodeksie postępowania administracyjnego oraz w innych aktach normatywnych. Od tego czy podanie, skarga, wniosek zawiera adres zależy jego rozpoznanie, ponieważ adres jest zaliczany to tzw. minimalnych wymagań formalnych, jakie musi spełniać pismo w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 64 § 1 k.p.a. jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Podobne rozwiązanie zawiera § 8 ust. 1 rozporządzenia dotyczące skarg i wniosków, które jeśli nie zawierają imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Tak więc istnieje potencjalne niebezpieczeństwo dla korzystających z drogi elektronicznej, że ich podanie może pozostać bez rozpoznania.

W stosunku do tego zagadnienia mogą być rozważane dwie interpretacje pojęcia „adres”: po pierwsze, że pod tym pojęciem należy rozumieć tylko adres pocztowy, tak więc niezależnie od sposobu wnoszenia pisma zawsze musi być wskazany adres pocztowy (ulica, miejscowość, kod pocztowy). Drugie stanowisko może przyjmować, że zależnie od sposobu wnoszenia pisma będzie to adres pocztowy lub adres elektroniczny (adres poczty elektronicznej _@_). W drugim przypadku podanie tylko adresu elektronicznego spełniałoby wymóg zawierania adresu przez dane pismo wnoszone drogą elektroniczną. Jednakże podanie tylko adresu elektronicznego mogłoby czasem nie pozwolić na ustalenie, czy dany organ jest właściwy w danej sprawie. W związku z powyższymi wątpliwościami wydaje się, że to zagadnienie powinno być dokładnie uregulowane ustawowo w nowej ustawie.

Dopuszczenie składania podań drogą elektroniczną wymaga dostosowania przepisów dotyczących doręczeń oraz skuteczności i potwierdzania doręczeń. W związku z tym planowane jest dodanie nowego art. 39a k.p.a., zgodnie z którym doręczenie w zakresie postępowania administracyjnego będzie mogło nastąpić za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Droga elektroniczna będzie mogła być wykorzystana do doręczeń tylko pod warunkiem, że strona uprzednio wystąpiła do organu administracji publicznej o załatwienie sprawy drogą elektroniczną lub o doręczenie pisma za pomocą tych środków. W zakresie skuteczności i potwierdzenia doręczenia, to zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 46 § 3 k.p.a., w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej, doręczenie będzie skuteczne, jeżeli w terminie 2 dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej nie otrzyma informacji o błędzie w doręczeniu pisma, niewynikającym z działania systemu teleinformatycznego używanego przez ten organ. Natomiast w

razie otrzymania takiej informacji organ doręcza pismo w sposób określony w art. 44 k.p.a. (poprzez złożenie we właściwym urzędzie pocztowym lub właściwym urzędzie gminy). Ma to szczególnie istotne znaczenie np. przy liczeniu terminu do usunięcia braków formalnych podania (art. 64 § 2 k.p.a.).

Można postawić pytanie, w jaki sposób organ administracji publicznej powinien potwierdzić wniesienie pisma, jeżeli wnoszący tego zażąda (art. 63 § 4 k.p.a.). Należy uznać, że jeżeli pismo będzie wnoszone drogą elektroniczną, to również tym sposobem powinno być potwierdzone jego wniesienie, na podany adres zwrotny.

Przepisy zmieniające Kodeks postępowania administracyjnego przewidują również upoważnienie dla ministra właściwego do spraw informatyzacji do określenia struktury i sposobu sporządzania pism elektronicznych organów administracji publicznej, a także warunków organizacyjno-technicznych ich doręczania, w tym formy urzędowego poświadczania odbioru tych dokumentów przez ich adresatów i zasad udostępniania kopii.

E-Dziennik

Kolejną ważną zmianą będzie nowelizacja ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷, która ma na celu umożliwienie wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej, a przez to poprawienie dostępu obywateli do powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z nowym art. 20a dzienniki urzędowe będą mogły być wydawane również w formie elektronicznej¹⁸. Jednakże udostępnianie dzienników urzędowych tą drogą będzie odpłatne. W świetle projektowanego art. 28b ustawy dzienniki urzędowe, zbiory aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiory przepisów gminnych albo zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne będą mogły być odpłatnie udostępniane poprzez środki komunikacji elektronicznej oraz elektroniczne nośniki informacji. Również udostępnienie wydruków aktów normatywnych lub innych aktów prawnych w wersji elektronicznej będzie odpłatne. Odpłatność udostępniania aktów normatywnych drogą elektroniczną budzi poważne zastrzeżenia, ponieważ jedną z podstawowych przyczyn wprowadzania tego sposobu komunikacji jest fakt, że przesyłanie danych drogą elektroniczną jest bardzo tanim i szybkim sposobem (w szczególności oszczędność kosztów widoczna jest w porównaniu z obrotem dokumentami papierowymi). Właśnie

¹⁷ Ustawa z 20 lipca 2000 r., Dz.U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.

¹⁸ Szczegółowe regulacje w tym zakresie będzie zawierało rozporządzenia ministra właściwego do spraw informatyzacji, które będzie określać wymagania techniczne, jakim musi odpowiadać elektroniczna forma wydawania dzienników urzędowych, uwzględniając konieczność zapewnienia powszechnej dostępności dzienników urzędowych.

¹⁹ Dz.U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.

taność elektronicznego sposobu przesyłania danych miała służyć do osiągnięcia celu w postaci upowszechnienia znajomości i dostępności aktów normatywnych.

Ostatnia istotna zmiana dotyczy ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym¹⁹. Ma ona na celu skrócenie do 3 lat (z okresu lat 4, tj. do 16 sierpnia 2005 r.) okresu przygotowawczego, do kiedy to organy władzy publicznej umożliwią odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz wykonywanie innych czynności w postaci elektronicznej. Założeniem jest przyspieszenie prac nad wdrożeniem w pełni idei *e-government* przez organy administracji publicznej i inne podmioty²⁰.

Uwagi końcowe

Można mieć nadzieję, że wejście ustawy w życie rzeczywiście pozwoli na efektywne korzystanie z „drogi elektronicznej”, czyli elektronicznych nośników informatycznych (środków teleinformatycznych). Obecnie nadal istnieje szereg utrudnień dla rozwoju obrotu elektronicznego, a warto zauważyć, że rozwój tej dziedziny obrotu prawnego może przynosić szereg korzyści dla wszystkich podmiotów, zarówno prywatnych, jak i publicznych, w tym także dla państwa. E-administracja może przyczynić się nie tylko do wzrostu aktywności i obrotów przedsiębiorstw, ale również do wzrostu skuteczności działania jednostek administracji publicznej. Ponadto z wprowadzeniem e-technologii do administracji²¹ może się wiązać szereg korzyści finansowych i czasowych dla organów oraz petentów poprzez skrócenie i przyspieszenie postępowania, doręczania, wymiany informacji i dokumentacji. Należy jednak mieć na uwadze, że faktyczna skala korzyści uzależniona jest od ostatecznego kształtu ustawy, w szczególności jasności i precyzyjności jej przepisów oraz wydawanych na jej podstawie aktów wykonawczych, a także odbiurokratyzowania i zdecentralizowania procedur.

Natomiast podstawowym zagrożeniem w zakresie wprowadzenia nowych rozwiązań technologicznych jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Jednakże ocena tego aspektu będzie możliwa dopiero po zapoznaniu się ze szczegółowymi rozwiązaniami w tym zakresie zawartymi w aktach wykonawczych do ustawy.

²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy, *op. cit.*, s. 25.

²¹ Przykładowo, zgodnie z założeniami przyjętymi w dokumencie „Wrota Polski – wstępna koncepcja projektu”, szacuje się, że realizacja przeniesienia zamówień publicznych na platformę elektroniczną będzie kosztować około 100 mln zł, a to może przynieść około 12,5 mld zł oszczędności: Uzasadnienie do projektu ustawy, *op. cit.*, s. 27.