

Rozdział I. Techniki informatyczne w administracji. Zagadnienia wprowadzające

§ 1. Informatyzacja i techniki informatyczne

Informatyka to dyscyplina związana z zastosowaniem metod i techniki logicznego i automatycznego przetwarzania informacji za pomocą urządzeń głównie elektronicznych¹. Z punktu widzenia jej przedmiotu istotą informatyki jest efektywne przetwarzanie informacji oparte na algorytmach, programach i urządzeniach, w których programy są realizowane². Przetwarzanie informacji związane jest z dwoma dalszymi pojęciami: informatyzacją oraz systemem informatycznym, który opiera się na systemie przetwarzania informacji. Z punktu widzenia infrastruktury ten ostatni obejmuje środki (np. urządzenia, wyposażenie) służące do dokonywania operacji na informacjach³. Z kolei system informatyczny to system przetwarzania informacji wraz ze związanymi z nimi ludźmi

¹ J. Ferrier, O naukowym administrowaniu, Warszawa 1974, s. 100.

² G. Szpor, Informatyczne narzędzia przetwarzania danych w sądach i urzędach administracji publicznej, w: M. Barczewski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Prawne problemy wykorzystania nowych technologii w administracji publicznej i w wymiarze sprawiedliwości, Warszawa 2009, s. 117.

³ Według Polskiej Normy PN/ISO-IEC 2382-1 „Technika informatyczna – Terminologia – Terminy Podstawowe” trzy definicje pozwalające ustalić rozumienie systemu informatycznego mają charakter kaskadowy, w tym znaczeniu, że w definicji pojęcia używany jest zwrot wcześniej zdefiniowany. Stosownie do Polskiej Normy system przetwarzania danych (*data processing system*) to jeden lub więcej komputerów, urządzenia peryferyjne i oprogramowanie przeznaczone do przetwarzania danych; system przetwarzania informacji (*information processing system*) to jeden lub więcej systemów przetwarzania danych i urządzenia, takie jak wyposażenie biurowe czy komunikacyjne, przeznaczone do przetwarzania informacji, a system informatyczny (*information system*) to system przetwarzania informacji wraz ze związanymi z nimi ludźmi oraz zasobami technicznymi i finansowymi, który dostarcza i rozprowadza informacje.

oraz zasobami technicznymi i finansowymi, który dostarcza i rozprowadza informacje⁴. W niektórych definicjach ujmuje się prościej istotę systemu informatycznego, w ten sposób, że to wyodrębniona część systemu informacyjnego, która z punktu widzenia przyjętych celów przetwarzania informacji jest skomputeryzowana. W kontekście zarządzania systemem informacyjnym będzie struktura, która pozwala na transformowanie określonych informacji wejścia na pożądane informacje wyjścia za pomocą ustalonych procedur i modeli⁵.

Natomiast informatyzacja polega na wdrażaniu systemów informatycznych i informatyzowaniu zasobów informacyjnych wraz z zinformatywowanym wykorzystywaniem tych zasobów do realizacji zadań⁶. W części poglądów informatyzacja jest rozumiana jako proces, tj. działania zmierzające do wdrożenia i upowszechnienia stosowania nowoczesnych technik (czy technologii) informacyjnych i komunikacyjnych w określonej dziedzinie⁷.

Wspomniane powyżej pojęcia technik i technologii dosyć często stosowane są zamiennie mimo ich odmiennego zakresu znaczeniowego, chociaż każde z tych pojęć także różnie jest definiowane. Według definicji słownikowej technika to ogół środków i czynności wchodzących w zakres działalności ludzkiej, związanej z wytwarzaniem dóbr, natomiast technologia to metoda przetwarzania dóbr naturalnych w dobra użyteczne, a także wiedza o tym procesie⁸. Wobec powyższego *J. Janowski* uwa-

⁴ System informatyczny jest również przedmiotem definicji legalnych. Np. zgodnie z art. 7 pkt 2a ustawy z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm. – obecnie nie obowiązuje), to zespół współpracujących ze sobą urządzeń, programów, procedur przetwarzania informacji i narzędzi programowych zastosowanych w celu przetwarzania informacji.

⁵ *J. Kisielnicki, H. Sroka*, Systemy informacyjne biznesu. Informatyka dla zarządzania. Metody projektowania i wdrażania systemów, Warszawa 1999, s. 19–20.

⁶ *J. Janowski*, Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce, Warszawa 2009, s. 29.

⁷ *X. Konarski*, Wpływ prawa nowych technologii na funkcjonowanie administracji publicznej, w: *A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga* (red.), *Miscellanea Iuridica*, t. 4, Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej, Tychy 2004, s. 208; *P. Fajgielski*, Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony, Wrocław 2007, s. 19.

⁸ *E. Sobol* (red.), Słownik wyrazów obcych, Warszawa 2000, s. 1095.

za, że technologia zajmuje się sposobem korzystania ze środków technicznych, badaniem nad ich własnościami i możliwościami, zaś technika to same te środki techniczne⁹. Jego zdaniem technologia obejmuje całość wiedzy dotyczącej konkretnej metody wytwarzania jakiegoś dobra lub uzyskania określonego efektu przemysłowego lub usługowego, a na technikę składa się całość, w tym z użyciem narzędzi, zastosowania tej metody. Z kolei Z. Łucki przyjmuje – pod względem zakresu znaczeniowego – nadrzędność techniki nad technologią¹⁰. Według niego technika to jak się coś wytwarza, jakimi urządzeniami lub narzędziami, przy użyciu jakich surowców i procesów, natomiast technologia to parametry pracy tych narzędzi lub parametry procesów. Technologia w swoim znaczeniu zbliża się do pojęcia *know-how* rozumianego jako suma wiedzy koniecznej do wytwarzania określonego wyrobu. Według niego technikę można też traktować jako zbiór elementów wiedzy, zarówno praktycznej, jak i teoretycznej, technologii, metod, procedur i urządzeń fizycznych, które tworzą tę wiedzę. W jeszcze szerszych koncepcjach techniki obejmuje ona trzy oddzielne rzeczy: urządzenia, technologię i organizację¹¹.

W omawianej problematyce przedstawione zagadnienie ma znaczenie dla właściwego określenia przedmiotu analizy, ponieważ powszechnie stosowany jest skrót „IT” od angielskiego zwrotu *Information Technology*. Definiowany jest on jako ogół wiedzy i umiejętności, metod i narzędzi, procedur i mechanizmów związanych z zarządzaniem informacją oraz jej obiegiem¹². IT odnosi się zatem do zbierania, przechowywania, przetwarzania, przesyłania i prezentacji informacji (tj. tekstów, obrazów i dźwięku) i obejmuje w szczególności techniki komputerowe (sprzęt i oprogramowanie) i komunikacyjne¹³. Zwrot IT jest niejednoznacznie tłumaczony jako technika informatyczna, technika informacyjna,

⁹ J. Janowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Warszawa 2009, s. 18–19.

¹⁰ Z. Łucki, *Proszę... nie mówmy „technologia” na technikę!*, Biuletyn Informatyczny Pracowników Akademii Górniczo-Hutniczej 1999, Nr 63, dostępny pod adresem: https://www.uci.agh.edu.pl/bip/63/11_63.htm (dostęp: 10.2.2019 r.).

¹¹ *Ibidem*.

¹² J. Janowski, *Technologia*, s. 20.

¹³ GUS Portal Informatyczny, dostępny pod adresem: http://old.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1490.htm (dostęp: 10.2.2019 r.).

technologia informatyczna czy technologia informacyjna¹⁴. W dalszej części opracowania będę posługiwał się terminem „techniki informatyczne”, ponieważ koncentruję się na rozwiązaniach technicznych i organizacyjnych dotyczących przetwarzania informacji i jej obiegu oraz ich zastosowaniu, w tym przypadku w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Wydaje się, że pozostaje to również poprawnym tłumaczeniem pierwowzoru z języka angielskiego¹⁵, co potwierdzają Polskie Normy będące tłumaczeniem oficjalnych wersji norm międzynarodowych ISO/IEC, które konsekwentnie posługują się zwrotem „Technika informatyczna” (właśnie od *Information Technology*) dla oznaczenia tytułu kilku serii norm¹⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, że dla określenia przedmiotu badań używane są również określenia, których elementem jest zwrot „technologia” (np. technologia informacyjna, technologia telekomunikacyjna). Najczęściej kluczowe sformułowanie *Information and communication technologies* (ICT) tłumaczone jest właśnie jako technologie informacyjne i komunikacyjne, czy technologie informacyjno-telekomunikacyjne. Zawierają one w sobie techniki (technologie) informatyczne oraz techniki (technologie) telekomunikacyjne. To o tyle istotne, ponieważ w postępowaniu administracyjnym zastosowanie znajdują nie tylko techniki związane z samym przetwarzaniem informacji, ale także powiązane z nimi techniki komunikacji, co w dalszej części opracowania łącznie będę obejmował pojęciem zawartym w tytule niniejszego opracowania.

W piśmiennictwie proponuje się, aby przedstawione powyżej pojęcia odnieść do działalności administracji publicznej. W tym kontekście informatyzacja administracji publicznej to nie tylko proces wykorzystania (tj. wdrożenia i udostępnienia) nowoczesnych technik, ale również rodzaj zadań do realizacji przez administrację publiczną w tym zakre-

¹⁴ Zob. definicja „Technika informatyczna”, Wikipedia, dostępna pod adresem: https://pl.wikipedia.org/wiki/Technika_informatyczna (dostęp: 10.2.2019 r.).

¹⁵ Tak samo Z. Łucki, który zauważa, że słowo *technology* należy tłumaczyć jako technika, a angielski wyraz *technique* jako technologię lub metodę. Zob. Z. Łucki, Proszę.

¹⁶ Np. Polska Norma PN/ISO-IEC 2382-1 „Technika informatyczna – Terminologia – Terminy Podstawowe”. Na temat znaczenia Polskich Norm w porządku prawnym zob. B. Fischer, Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej, Warszawa 2017.

sie¹⁷. Na ten proces składa się planowanie, wdrażanie, koordynowanie i kontrola czynności związanych z użyciem technik przez podmioty publiczne¹⁸. Na potrzeby informatyzacji G. Szpor proponuje inne pojęcie – „informatyczne narzędzia przetwarzania danych”, które ma zwrócić uwagę, że zastosowanie w urzędzie produktów technik informatycznych jest sposobem zwiększenia efektywności wykorzystania informacji¹⁹. Wdrożenie rozwiązań informatycznych nie jest zatem celem samoistnym, ale pozostaje jedynie środkiem (narzędziem) wspierającym wykonanie zadań administracji w aspekcie przetwarzania informacji.

W prawie administracyjnym nie definiuje się pojęcia informatyzacji, ale używa się go dla określania zadań podmiotów administracji publicznej. „Informatyzacja” jest działem administracji rządowej, który obejmuje m.in. sprawy dotyczące informatyzacji, telekomunikacji, bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, a nawet polityki państwa w zakresie ochrony danych osobowych, chociaż w ostatnim elemencie to co najmniej dyskusyjne²⁰. Prawodawca używa tego zwrotu w nazwie ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²¹ i mimo że nie powtarza już go ustalając zakres przedmiotowy tego aktu normatywnego w art. 1, to wszystkie wskazane w nim sprawy mieszczą się w informatyzacji (np. wymiana informacji drogą elektroniczną, ustalanie i publikacja specyfikacji rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu umożliwiającym łączenie i wymianę informacji, ale także dofinansowanie projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu).

Prawodawca dosyć niejednolicie posługuje się także innymi przedstawionymi powyżej pojęciami. Pomijam tutaj niezwykle często używane w języku prawnym zwroty „środki komunikacji elektronicznej” oraz „system teleinformatyczny” (w kontekście czynności dokonywanych w tym systemie²²), ponieważ pierwsze odnosi się jedynie do narzędzi

¹⁷ P. Fajgielski, *Informacja*, s. 19.

¹⁸ *Ibidem*, s. 20.

¹⁹ G. Szpor, *Informatyczne*, s. 118.

²⁰ Zob. art. 12a ust. 1 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.).

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.

²² Np. zob. art. 125 § 2¹–2⁴ KPC.

służących do komunikacji, a drugie do miejsca, w którym wykonywane są czynności²³.

W przepisach prawa używane są mające szerszy zakres znaczeniowy: „techniki informatyczne”²⁴ oraz „narzędzia informatyczne”²⁵. Prawodawca jednak ich nie definiuje. Sformułowanie „techniki informatyczne” wykorzystywane jest także w prawie administracyjnym, w tym w przepisach proceduralnych²⁶. W samym KPA nie używa się jednak tego zwrotu, a w przepisach wykonawczych jeden raz pojawia się pojęcie narzędzi informatycznych dla określenia sposobu tworzenia metryki sprawy w postaci elektronicznej²⁷.

§ 2. Informacja i zinformatyzowane przetwarzanie informacji w administracji publicznej

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest stwierdzenie, że realizacja zadań administracji opiera się na czynnościach podmiotów administracji dokonywanych na informacji: otrzymywaniu, utrwalaniu, przekształcaniu i przekazywaniu informacji²⁸. Każda czynność administrowania to jednocześnie czynność na informacji, a całą działalność administracji można opisać poprzez operacje na informacji²⁹. Zresztą na wszystkie wymiary aktywności każdego człowieka i całego naszego gatunku można spojrzeć przez pryzmat informacji, co wynika

²³ Np. § 2 ust. 2 MetrSprR: „Jeżeli dokumentacja odzwierciedlająca przebieg załatwiania spraw powstaje w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do realizacji określonych wyspecjalizowanych elektronicznych usług publicznych i system ten zapewnia możliwość wyszukania i prezentacji danych (...) to za metrykę sprawy uważa się te dane”.

²⁴ Np. zob. art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 ŚwiadUsłElektU.

²⁵ Np. zob. art. 4 ust. 3 ustawy z 20.7.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.).

²⁶ Np. art. 12a § 1 PrPostSAdm: „Dla każdej sprawy (...) tworzy się akta. Akta mogą być tworzone i przetwarzane także z wykorzystaniem technik informatycznych”, czy art. 86 ust. 2 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 508 ze zm.): „Akta kontroli (celno-skarbowej – przyp. G.S.) mogą być tworzone i przetwarzane także z wykorzystaniem technik informatycznych”.

²⁷ Tak § 3 ust. 3 MetrSprR.

²⁸ J. Ferrier, O naukowym, s. 22.

²⁹ P. Fajgielski, Informacja, s. 38.

z oczywistej niezbędności informacji do utrzymania egzystencji ludzkiej. Proponuje się nawet pojęcie „infosfery”, która miałaby oznaczać całość informacji jako dobra niematerialnego, która podlega komunikacji z udziałem człowieka³⁰.

Jednak w przypadku administracji publicznej działalność informacyjna ma podstawowe znaczenie. *M.L. Mehl* wyraził pogląd, że „administracja nic nie produkuje; ogranicza się ona jedynie do otrzymywania informacji ilościowych i jakościowych (...), przetwarza je i przesyła do zainteresowanych (...)”³¹. Aktywność administracji publicznej można więc rozpatrywać pod kątem informacyjnym jako kryterium jej działalności i w trzech obszarach obiegu informacji: administracja otrzymuje informacje, administracja wytwarza informacje oraz administracja przekazuje dalej informacje. Jeżeli pozostaniemy w konwencji dyskusji o „produktach” (efektach działań) administracji publicznej to również odnoszą się one do informacji, bowiem do przedmiotu działania administracji i jej pracowników należy „rozpatrywanie treści (informacji – przyp. G.S.) i wytwarzanie z nich produktu finalnego (decyzje, plany, budżety, instrukcje, protokoły, zaświadczenia i stwierdzenie) lub półfabrykatów (wnioski, rejestracje pośrednie)”³². Dlatego sprawność administracji uzależniona jest w podstawowej mierze od prawidłowego obiegu informacji³³. Stąd też wynika kluczowe znaczenie w działalności administracji samych technik przetwarzania i przekazywania informacji.

Również czynności organu administracji publicznej w określonych prawem postępowaniach oparte są na przetwarzaniu informacji; czynności te można opisywać i oceniać z perspektywy informacyjnej. Co więcej, czynności procesowe nie mają racji bytu, a samego postępowania nie można przeprowadzić i zakończyć, bez przetwarzania informacji. Każda czynność procesowa oparta jest na informacji i nie może bez niej zaistnieć. Organ prowadzący postępowanie w ramach swoich czynności informację zbiera, tworzy i udostępnia. Organ ten wykorzystuje w postępowaniu administracyjnym trzy kategorie informacji: już posiadane,

³⁰ *I. Ihnatowicz*, Człowiek. Informacja. Społeczeństwo, Warszawa 1989, s. 5 i 15.

³¹ Za: *J. Ferrier*, O naukowym, s. 18.

³² *Ibidem*, s. 19.

³³ *C. Martysz*, Narzędzia informatyczne w postępowaniu administracyjnym, w: *G. Szpor* (red.), Wolność informacji i jej granice, Katowice 1997, s. 105.

tworzone przez siebie oraz otrzymane w trakcie postępowania od osób biorących w nim udział. W tym ostatnim wypadku rozróżnia się informacje otrzymane od strony oraz od innych osób biorących udział w postępowaniu (np. świadków, biegłych)³⁴. Każda czynność organu w postępowaniu, nawet ta faktyczna, polega na wytwarzaniu przez organ kolejnych informacji (powiększaniu zasobu informacji). Z informacyjnego punktu widzenia zakończenie postępowania również oznacza wytworzenie informacji. Takimi właśnie informacjami w postępowaniu są informacje zawarte w aktach administracyjnych (decyzjach, postanowieniach), w tym treść rozstrzygnięcia oraz informacje o stanie prawnym i faktycznym zawarte w uzasadnieniu aktu administracyjnego.

W administracji publicznej zawiera się więc potrzeba obiegu informacji (zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej), który odnosi się do każdej informacji utrwalonej i wyodrębnionej (najczęściej w formie dokumentu)³⁵. Ten obieg wymaga kształtowania relacji między organem administracji oraz obywatelem oraz między samymi organami, w zależności od tego jakie występują strony transferu informacji. Jeśli powyższe relacje wynikają z przepisów prawa, można je uznać za stosunki prawne, a jeżeli z przepisów prawa administracyjnego – za stosunki administracyjnoprawne³⁶. W związku z tym w doktrynie wyodrębniono szczególny rodzaj tych stosunków – stosunki informacyjne (prawnoinformacyjne) nawiązywane między ich stronami w procesach gromadzenia, rejestracji, przechowywania i przekazywania informacji³⁷. W nieco zmodyfikowanym podejściu podkreśla się bardziej złożony związek między informacją a stosunkiem administracyjnoprawnym. W określonych prawem sytuacjach informacja może być związana ze stosunkiem administracyjnoprawnym, a nawet niezbędna do jego nawiązania, np. w stosunkach procesowych identyfikacja strony stosunku, czy wskazanie żądania strony. Z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy czynność na informacji jest celem samym w sobie wykonania określonej prawem kompetencji organu administracji w sprawie indywidualnej, a zatem przedmiotem nawią-

³⁴ *Ibidem*, s. 106 i n.

³⁵ A. Regliński, *Archiwizacja dokumentacji w jednostkach państwowych i samorządowych*, Wrocław 2016, s. 30.

³⁶ I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984, s. 116 i n.

³⁷ *Ibidem*, s. 117 i n., a także literatura tam powołana.

zywanego w tym zakresie stosunku administracyjnoprawnego (np. udostępnienie przez organ ewidencyjny obywatelowi informacji o meldunku innej osoby)³⁸. Dopiero w tym drugim przypadku możemy mówić o stosunku informacyjnym, tj. stosunku, którego przedmiotem jest czynność na informacji. Jednak niezależnie od przyjętego podziału każde działanie organu administracji w wykonaniu przepisów prawa wobec innego podmiotu, w tym w sprawach indywidualnych, jest nieodłącznie i zawsze związane z czynnością na informacji.

W związku z czynnościami dokonywanymi z użyciem informacji, a co z tym związane, z wagą informacji w działalności administracji, równie istotne znaczenie ma utrwalenie tej informacji. Administracja publiczna zasadniczo wykonuje swoje zadania w oparciu o informacje utrwalone i w ten sposób rozumiany jest dokument w nowszych definicjach³⁹. Pozostają z tym związane zagadnienia nośnika utrwalającego informację, sposobu utrwalenia informacji oraz sposobu przekazywania utrwalonej informacji. Obieg informacji w administracji polega na przechowywaniu i przekazywaniu informacji na nośnikach, które to nośniki stanowią dla administracji źródło potrzebnej wiedzy. Informacja nie funkcjonuje więc bez nośnika, a te podlegają nieustannym zmianom, związanym z ewolucją technik przetwarzania informacji. Wraz z rozwojem cywilizacji utrwalenia informacji dokonywano na różnych nośnikach (kamień, gliniane tablice, skóra, papirus), przy czym przed zmianami związanymi z informatyzacją podstawowym nośnikiem informacji był papier. Informacja utrwalana na papierze (pismem odręcznym lub maszynowym, powielana, dziurkowana itp.) stanowiła podstawowy sposób „magazynowania” informacji na potrzeby wykonywanych zadań w administracji. Co jednak ważne, wspólną cechą dla wszystkich wymienionych nośników, również informatycznych, jest ich funkcja zapisywania informacji.

³⁸ G. Sibiga, Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacji obywatel–organ administracji publicznej (od informacji do transakcji), w: K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Informacja prawna a prawa obywatela, Sopot 2006, s. 96 i n.

³⁹ W prawie administracyjnym np. według art. 2 pkt 3 ustawy z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 412 ze zm.) dokumentem jest każda utrwalona informacja niejawna. Natomiast w prawie prywatnym zgodnie z art. 77³ KC dokument to nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią.

W tym kontekście zawsze pierwotne znaczenie dla zadań administracji ma informacja, a sam nośnik ma znaczenie wtórne⁴⁰.

Informatyzacja działalności administracji oznacza przełom nie tylko z powodu zmiany nośnika informacji i sposobu jej przekazywania, ale także (a może przede wszystkim) z powodu przejścia do wykonywania czynności na informacji w całości lub części przez automaty (czyli bez udziału człowieka), co jest ważne „nie tylko warstwie technicznej, lecz również logicznej, umysłowej (klasyfikowanie, obliczanie, wyszukiwanie)”⁴¹. Zastosowanie informatyki do przetwarzania informacji nie tylko stanowi kolejny etap rozwoju technik utrwalania informacji oraz jej komunikowania, ale stwarza dla administracji publicznej nowe możliwości przede wszystkim związane z automatyzacją czynności i zarządzaniem informacją, o czym szerzej piszę w dalszej części opracowania⁴².

§ 3. Elektroniczna administracja

Zastosowanie technik informatycznych w postępowaniach określonych w KPA zawiera się w „elektronicznej administracji”. Pojęcie to nie jest rozumiane jednolicie i różne jest nadawane mu znaczenie, jednak jest powszechnie używane i stanowi punkt odniesienia do wszystkich działań w obszarze aktywności administracji publicznej związanych z zastosowaniem nowoczesnych technik przetwarzania informacji i komunikowania się. W niektórych poglądach stanowi ona jedynie odwzorowanie tradycyjnych usług, oferowanych materialnie przez urzędy publiczne na ich elektroniczne, niematerialne odpowiedniki⁴³. Jednak również wskazuje się na jej dalej idące znaczenie. Według tych poglądów elektroniczna administracja jest istotnym elementem składowym administracji publicznej, opartym na nowoczesnych technikach przetwarzania informacji i komunikowania⁴⁴, a nawet jest nową, kompleksową

⁴⁰ A. Regliński, *Archiwizacja*, s. 29.

⁴¹ J. Ferrier, *O naukowym*, s. 22.

⁴² Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Zagrożenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 353.

⁴³ J. Janowski, *Administracja*, s. 27.

⁴⁴ J. Matusiak, *Publicznoprawna regulacja administracji elektronicznej*, Poznań 2016, s. 23.

koncepcją sprawowania rządów i zarządzania obszarem administrowanym⁴⁵.

W definicjach, poza oczywistym wskazaniem, że pojęcie odnosi się do zastosowania nowych technik przetwarzania informacji, stawia się akcent na cel zastosowania tych technik. W wyjaśnieniach OECD podkreśla się używanie technik jako narzędzi polepszania działania administracji⁴⁶, a Komisja Europejska zaznacza cel ich stosowania polegający na poprawie jakości świadczonych usług publicznych oraz wzmocnieniu zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne⁴⁷. Dlatego informatyzacja musi być jednak postrzegana jako element szerszych zmian w administracji publicznej, związanych z nowym sposobem zarządzania zadaniami i restrukturyzacją jej działalności⁴⁸.

Zwraca się uwagę, że najczęściej używanego zwrotu *e-government* (e-urząd) nie można odnosić jedynie do działania administracji publicznej, ponieważ ma ono szersze znaczenie, i przedmiotowo, i podmiotowo⁴⁹. Na e-urząd składają się elektroniczna administracja (*e-administration*) oraz elektroniczna demokracja (*e-democracy*). W skład e-demokracji wchodzi wszystkie formy elektronicznego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym (*e-participation*), w tym: elektroniczne głosowanie w wyborach (*e-voting*), zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne (*e-engagement*), konsultacje między obywatelami a urzędnikami (*e-cosultation*), kontrola przez obywateli kosztów oraz wykonania usług w podmiocie publicznym (*e-controllership*)⁵⁰. Realizacja tak szerokiego zakresu działań opartego na technikach informatycznych powoduje potrzebę zaangażowania wszystkich władz publicznych, a nawet szerzej – podmiotów wykonujących zadania publiczne. Z punktu widzenia

⁴⁵ A. Haręża, Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej, PME 2011, Nr 1, s. 27.

⁴⁶ OECD: The e-government imperative: main findings, OECD Observer 2003, s. 1.

⁴⁷ Więcej na ten temat: D. Grodzka, E-administracja w Polsce, w: D. Grodzka (red.), Społeczeństwo informacyjne, Studia Biura Analiz Sejmowych 2009, Nr 3(19), s. 58.

⁴⁸ P. Foley, X. Alfonso, eGovernment and the transformation agenda, Public Administration 2009, vol. 87, no. 2, s. 386.

⁴⁹ J. Matusiak, Publicznoprawna, s. 15; D. Tyrawa, E-administracja w kontekście prawa do dobrej administracji, w: J. Misztal-Konecka, G. Tylec (red.), Wizja europejskiego społeczeństwa informacyjnego i jej realizacja w prawie polskim, Lublin 2012, s. 204.

⁵⁰ J. Matusiak, Publicznoprawna, s. 15 i s. 19 i n., a także literatura tam podana.

obywatela ich istotą jest korzystanie z usługi elektronicznej *on-line* rozumianej jako proces realizowany z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikacji, w którym przeprowadza się go przez czynności pozwalające na osiągnięcie zamierzonych przez niego celów związanych z kompetencjami podmiotu administracji publicznej⁵¹.

Odnosząc powyższe do administracji publicznej należy zauważyć, że elektroniczna administracja wymaga posiadania odpowiedniej infrastruktury oraz przygotowania organizacyjnego urzędu i jego pracowników. Według *J. Janowskiego* w warstwie technicznej i organizacyjnej e-administracja to wykorzystanie technik w procesie reorganizacji struktur i procesów w powiązaniu ze zmianami ustrojowo-organizacyjnymi, kompetencyjno-proceduralnymi oraz kwalifikacyjno-mentalnymi samych urzędników⁵². Podkreśla się, że elektroniczna administracja wymaga zmian w samym sposobie administrowania, który powinien być bardziej przejrzysty dla obywateli i nastawiony na ich aktywność w stosunkach z organami administracji publicznej, bowiem wymusza to specyfika komunikacji elektronicznej⁵³. Na pojęcie elektronicznej administracji składają się zatem łącznie:

- 1) techniki przetwarzania informacji i ich komunikowania;
- 2) cele, które mają zostać osiągnięte poprzez wdrożenie tych technik;
- 3) działania organizacyjne oraz niezbędne przygotowanie pracowników administracji potrzebne do przedmiotowego wdrożenia.

W związku z tym można zaproponować definicję elektronicznej administracji, według której jest to wykorzystanie technik informatycznych w celu dostarczania i polepszania wykonywania zadań administracji publicznej, szczególnie tych związanych ze stosunkami z obywatelem, wymagające podjęcia przez podmioty administracji działań dostosowawczych, a nawet nowego podejścia do wykonywania swoich zadań⁵⁴.

Powszechnie przyjmuje się rozgraniczenie w elektronicznej administracji dwóch sfer: *front-office* i *back-office*⁵⁵. Pierwsza z nich obejmuje

⁵¹ *M. Tabor*, Identyfikacja elektroniczna i usługi zaufania, ITwA 2016, Nr 3, s. 17.

⁵² *J. Janowski*, Administracja, s. 53.

⁵³ *A. Haręża*, Wprowadzenie, s. 26.

⁵⁴ Podobnie *J. Matusiak*, Publicznoprawna, s. 16.

⁵⁵ *D. Grodzka*, E-administracja, s. 59; *A. Gryszczyńska*, Stan budowy elektronicznej administracji w Polsce na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej, w: *J. Misztal-Konecka, G. Tylec* (red.), Wizja europejskiego społeczeństwa informacyjnego i jej realizacja w prawie

elektroniczne usługi publiczne dostępne użytkownikowi zewnętrznemu i polega na elektronicznej komunikacji między obywatelem i podmiotami administracji publicznej. Pierwsza sfera będzie powiązana – w sposób niezauważalny dla zewnętrznego użytkownika – z drugą sferą (*back-office*), określaną jako „zaplecze administracji”.

Pierwszą ze sfer tworzą serwisy służące do pełnego załatwiania spraw przez sieć, w tym platformy internetowe z aktualizowaną informacją dla użytkowników sieci, w szczególności zawierające interaktywne formularze zgłoszeniowe. W szczególności powinno to pozwolić na zdalną identyfikację obywateli, uwierzytelnianie dokumentów elektronicznych, zapewnienie składania *on-line* podań przez obywateli i przyjmowanie płatności elektronicznych oraz monitorowanie przez nich stanu załatwianych spraw⁵⁶. Z kolei w sferze wewnętrznej urzędu (zaplecze administracji) sprzęt, oprogramowanie, zasoby informacyjne i procedury organizacyjne powinny zapewniać elektroniczny obieg dokumentów, system wewnętrznego przepływu informacji, wykorzystywanie baz danych i centrów przetwarzania danych, digitalizację zasobów informacyjnych i dokumentów oraz przejmowanie przez komputery czynności urzędniczych⁵⁷.

W doktrynie podkreśla się, że prawo administracyjne powinno obejmować swoim zakresem zarówno stosunki organ administracji publicznej – obywatel oparte na komunikacji elektronicznej, jak również sferę wewnętrzną w zakresie informatycznego przetwarzania informacji⁵⁸.

Funkcjonowanie elektronicznej administracji nakierowane jest na osiągnięcie jej celów zapewniających określone korzyści. W doktrynie korzyści płynące z e-administracji ustala się według różnych kryteriów: przedmiotowego (cele polityczno-społeczne oraz cele administra-

polskim, Lublin 2012, s. 96; J. Janowski, *Administracja*, s. 31; M. Sakowicz, *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, w: J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008, s. 80–81.

⁵⁶ J. Janowski, *Administracja*, s. 55 i 57–58.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 55.

⁵⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo*, s. 355.

cyjne)⁵⁹, podmiotowego (korzyści dla administracji oraz dla obywateli)⁶⁰ oraz finansowego (bezpośrednie korzyści finansowe, przeliczalne finansowo i nieprzeliczalne finansowo)⁶¹.

Podstawowe znaczenie elektronicznej administracji związane jest z poprawą sytuacji obywatela w stosunkach z administracją publiczną oraz korzyściami dla samego funkcjonowania administracji publicznej. W zbliżony sposób cele e-administracji klasyfikuje podstawowy rządowy dokument planistyczny w zakresie informatyzacji – „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” (PZIP)⁶². Dzieli on cele (korzyści) na sprawne działanie administracji, powszechną dostępność usług wysokiej jakości świadczonych przez urzędy administracji publicznej oraz re-

⁵⁹ M. Jachowicz, E-administracja, s. 21–22. Autor do celów polityczno-społecznych zalicza m.in.: odciążenie urzędników od wykonywania funkcji informacyjnych, zwiększenie przejrzystości działań podmiotów administracji publicznej, udoskonalenie komunikacji pomiędzy administracją a podmiotami zewnętrznymi oraz zwiększenie możliwości aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, natomiast do celów administracyjnych – zmniejszenie kosztów działań i zwiększenie efektywności administracji publicznej, znaczące udoskonalenie nadzoru i kontroli działalności służb publicznych oraz stworzenie bodźca do szybszego przejścia z wymiany dokumentów papierowych na elektroniczną wymianę dokumentów.

⁶⁰ W. Puzyna, Wpływ technik informatycznych na funkcjonowanie administracji, w: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), Profesjonalizm w administracji publicznej, Białystok 2004, s. 37.

⁶¹ P. Foley, X. Alfonso, eGovernment, s. 389 i n. przedstawiają szczegółowe, usystematyzowane wyczerpujące wyliczenie korzyści i kosztów e-urzędu, według kryterium przeliczalności lub nieprzeliczalności finansowej. Według autorów znaczenie dla końcowej oceny „opłacalności” e-administracji mają również korzyści nieprzeliczalne finansowo (*non-monetizable benefits*), jak przykładowo zwiększenie satysfakcji obywateli, polepszenie jakości i poprawności świadczonych usług, czy poprawa reputacji administracji w społeczeństwie i zwiększenie zaufania do niej i gwarancji poufności przekazywanych informacji.

⁶² PZIP jest przyjmowanym na podstawie art. 12b InformPodPublU w drodze uchwały przez Radę Ministrów (na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji) programem rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.). Obecnie obowiązujący PZIP, którego realizację ustalono na lata 2014–2020, stanowi załącznik do uchwały Nr 117/2016 Rady Ministrów z 27.9.2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”. Pierwotna, zmieniona następnie w 2016 r., wersja PZIP została przyjęta uchwałą Nr 1/2014 Rady Ministrów z 8.1.2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”.

dukcję kosztów (po stronie obywateli i przedsiębiorców oraz po stronie organów administracji)⁶³.

W relacjach obywatela z podmiotami administracji publicznej zastosowanie technik informatycznych ma sprawić, że administracja będzie zorientowana na potrzeby obywatela, a dodatkowo użycie tych technik ma pełnić funkcję gwarancyjną dla obywatela. Dzięki większej dostępności informacji staje się on lepiej poinformowany w Internecie („lepiej zorientowany”)⁶⁴. Działanie informacyjne podmiotów administracji publicznej nie ogranicza się do udostępnienia informacji w Internecie, ale powinno to następować w sposób umożliwiający jej dalsze wykorzystanie przez zainteresowanych w celach komercyjnych i niekomercyjnych. Powyższy cel ma realizować działanie podmiotu publicznego określane jako otwieranie danych publicznych, co charakteryzuje się zapewnieniem ich dostępności, kompletności i aktualności, a także upublicznienie w wersji źródłowej, w sposób niedyskryminujący i umożliwiający maszynowe odczytywanie, bez ograniczeń licencyjnych⁶⁵.

Administracja staje się bardziej dostępna dla obywatela, ponieważ – co do zasady – może on korzystać z usług i wytworów elektronicznej administracji w modelu 24/7/365 (24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, 365 dni w roku)⁶⁶. W założeniu udostępnienie usług powinno docelowo następować poprzez jeden cyfrowy punkt kontaktowy przeznaczony dla obywatela⁶⁷. Gdy elektroniczna usługa wiąże się z potrzebą złożenia podania i załatwienia sprawy to zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w stosunkach obywatel–organ administracji publicznej winno znacznie przyspieszyć i usprawnić postępowanie w zakresie składania pism do organu oraz doręczania przez ten organ swoich pism. Jednak również na prostotę i szybkość postępowania wpływa automatyzacja

⁶³ PZiP, s. 26–27.

⁶⁴ I. Lipowicz, w: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 36; R. Kępczyński, *E-administracja*, w: J. Zawila-Niedźwiecki, K. Rostek, A. Gąsiorkiewicz (red.), *Informatyka gospodarcza*, t. 4, Warszawa 2010, s. 174.

⁶⁵ M. Sakowska-Baryła, *Standard prawny dla otwartych danych*, ITwA 2019, Nr 2, s. 40 i n.

⁶⁶ J. Janowski, *Administracja*, s. 27.

⁶⁷ B. Szafranski, *Czy cyfrowa chmura zmieni fundament działalności władzy publicznej?*, w: G. Szpor (red.), *Internet. Cloud computing. Przetwarzanie w chmurach*, Warszawa 2013, s. 68.

czynności w działaniach administracji publicznej, w tym automatyzacja rozstrzygnięć, co powinno następować przede wszystkim w decyzjach związanych, w sprawach charakteryzujących się rutynowością (powtarzanych). Neutralność, obiektywność i brak uprzedzeń są kolejnymi zaletami wykluczenia czynnika ludzkiego z postępowania w takich sprawach⁶⁸. Automatyzacja czynności redukuje także liczbę popełnianych błędów w czynnościach organu administracji publicznej, zarówno w czynnościach techniczno-procesowych, jak i merytorycznych⁶⁹. Natomiast dzięki zwiększeniu możliwości korzystania przez organ z zasobów informacyjnych (własnych i innych organów) ograniczona ma zostać potrzeba przekazywania informacji przez obywatela odrębnie w każdej załatwianej sprawie.

Dla podmiotów administracji publicznej e-administracja ma przede wszystkim oznaczać usprawnienie i przyspieszenie działań administracyjnych, obniżenie kosztów funkcjonowania oraz zwiększenie przejrzystości podejmowanych działań⁷⁰. Podkreśla się również antykorupcyjne znaczenie informatyzacji, ze względu na przejrzystość działania administracji oraz zapobiegające korupcji standaryzując procedur i automatyzację czynności⁷¹.

⁶⁸ L. Prell, § 35a Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsakts, w: J. Bader, M. Ronellenfitsch (red.), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, BeckOK, 2018, 41. Edition (dostęp: 4.3.2019 r.).

⁶⁹ PZiP, s. 27.

⁷⁰ P. Fajgielski, Podstawy prawne informatyzacji administracji publicznej, w: T. Guz, M. Kuć (red.), *Ius et files. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin profesora Jana Świrki*, Lublin 2006, s. 392; M. Sakowicz, *Zastosowanie*, s. 101.

⁷¹ D. Chul Shim, T. Ho Eorn, Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital, „International Review of Administrative Sciences” 2009, vol. 75, no. 1, s. 99 i n.; G. Sibiga, Wykorzystanie przez administrację publiczną usług publicznych świadczonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej jako sposób przeciwdziałania zjawisku korupcji w Polsce, w: J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Elektroniczna administracja – nowe możliwości przeciwdziałania zjawisku korupcji*, Warszawa 2006, s. 19 i n.; M. Walecki, *Technologie informacyjne i komunikacyjne w walce z korupcją*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie 2006, Nr 61, s. 2 i n.