

Ćwierć wieku ewolucji prawa w kontekście rozwoju technologii cyfrowych i aspiracji społecznych

dr inż. Kajetan Wojsyk¹

W niniejszym opracowaniu autor – który pracował w administracji publicznej (niezależnie od równoległej pracy naukowej i dydaktycznej związanej z zastosowaniami informatyki w różnych dziedzinach) ponad ćwierć wieku i brał bezpośredni, aktywny udział w jej przemianie od całkowicie „papierowej” do całkowicie „elektronicznej” w różnych podmiotach – dzieli się swoimi doświadczeniami. Artykuł jest retrospektywną próbą opisu poczynionych spostrzeżeń i zdobytych doświadczeń.

Uwagi wstępne

Jedną z cech człowieka, będącą motorem postępu i rozwoju (obok tzw. twórczego lenistwa), jest naturalna chęć ułatwiania sobie wykonywania codziennych czynności, szczególnie tych często powtarzanych, uciążliwych, monotonnych, lub niewykonywania czynności w istocie swej zbędnych, ale wykonywanych siłą przyzwyczajenia czy tradycji „bo zawsze tak się robiło...”. Wspomniana cecha jest uniwersalna i dotyczy ludzi wykonujących prace w każdym obszarze, w tym w administracji.

Dwudziesta rocznica działalności Centrum Badań Komunikacji Elektronicznej wydaje się doskonałą okazją do spojrzenia z dłuższej perspektywy czasowej na proces przemian, jakie administracja różnych podmiotów przechodziła przez te 20 lat. Jest jednak przede wszystkim okazją do podjęcia próby przewidzenia dalszego kierunku rozwoju środków komunikacji elektronicznej – i nie tylko komunikacji jako takiej (ponieważ skuteczna komunikacja wymaga nadawców i odbiorców informacji), ale przede wszystkim przyszłych sposobów działania administracji publicznej i sposobów jej komunikacji z otoczeniem – z użyciem dokumentów.

Początek obserwacji – etap 0

Punktem wyjścia i początkiem obserwacji była praca dydaktyczna (1991 r. – 11 lat przed przyjęciem ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną) w Instytucie Edukacji Technicznej na Wydziale Matematyczno-Przyrodniczym ówczesnej Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie i utworzenie Wydziałowej Pracowni Komputerowej – miejsca ćwiczeń studentów całego wydziału. Jest oczywiste, że różnego rodzaju prace laboratoryjne z wykorzystaniem komputerów pozwoliły na zorientowanie się w skali możliwości ułatwienia pracy w każdym niemal obszarze, w tym w administracji (dziekanyty wszystkich wydziałów, Dział Nauczania, Rektorat, administracja uczelni itd.).

W owym czasie nie istniała jeszcze sieć miejska CzeſtMAN², której projekt rozpoczęto dopiero w 1992 r. Do

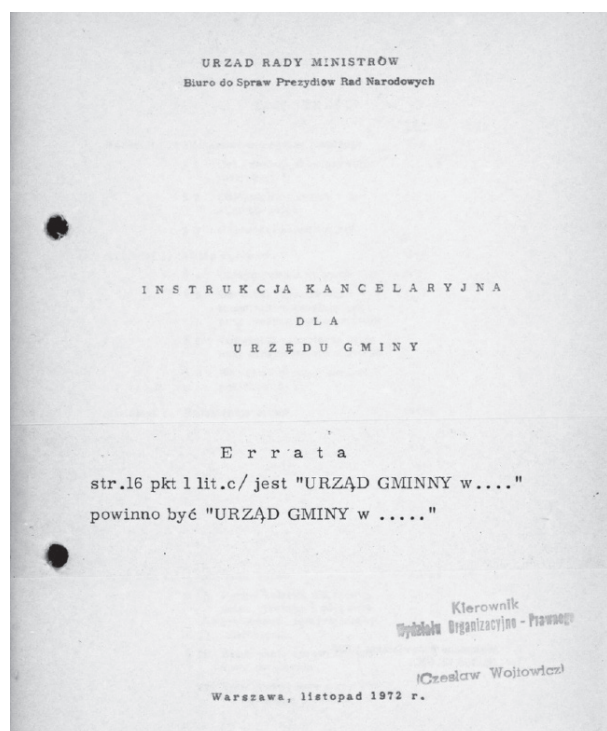
przenoszenia danych z poszczególnych dziekanatów (znajdujących się w odległych budynkach) do Działu Nauczania Wyższej Szkoły Pedagogicznej, gdzie następowało scalanie danych w zbiór wszystkich studentów uczelni, służyły dyskietki 3,5”. Podejmowanie kolejnych, niewielkich projektów informatycznych, w tym tworzenie lokalnych sieci komputerowych i rozpoczęcie wykorzystywania modemów, pozwalało na obejmowanie przetwarzaniem danych coraz większych obszarów informacyjnych. Równolegle pracownicy administracji, widząc możliwości przetwarzania danych (łatwe tworzenie różnego rodzaju list, np. stypendialnych, raportów, zestawień oraz dokonywania obliczeń) i porównując je z dawnym, dotychczasowym sposobem tworzenia tego samego typu list i raportów, szybko dostrzegli, że dzięki wykorzystaniu komputerów ten sam (a nawet znacząco lepszy, pozbawiony także błędów, które dawniej zdarzały się przy „ręcznym” przetwarzaniu) efekt można uzyskać znacząco mniejszym wysiłkiem, w dodatku samodzielnie. Zaczęli coraz odważniej stawiać pytania „czy dałoby się ...”, „czy możliwe byłoby...” itd. itp.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że sytuacja znaczącej poprawy szybkości i jakości przetwarzania danych była dobrze widoczna i odczuwalna szczególnie w okresach tworzenia się kolejek studentów przed dziekanatami (koniec semestru, składanie wniosków o miejsce w akademiku, stypendium itp.). Nagła, skokowa poprawa warunków pracy połączona z szybkim, ale skutecznym szkoleniem stanowiskowym, była niezwykle mobilizująca i tworzyła sprzyjającą atmosferę do dalszego rozwoju systemów, w szczególności poprawiała poczucie władz uczelni, że inwestycja w informatykę (nie tylko dla celów kształcenia studentów, co było koniecznością, ale właśnie dla poprawy działania administracji) ma sens: zadowoleni, chwalcący nowe rozwiązania pracownicy potrafili dzielić się doświadczeniami. W kontekście tego doświadczenia (początek lat 90. XX w.) można przyjąć tezę, że

¹ Autor jest doktorem nauk technicznych, nauczycielem akademickim, a od 1994 r. równolegle pracownikiem administracji publicznej zajmujący się jej informatyzacją. ORCID: 0000-0003-2523-8034

² Zob. <https://pl.wikipedia.org/wiki/CzeſtMAN> (dostęp z 30.12.2022 r.).

sukces we wdrożeniu rozwiązań informatycznych jest bezpośrednio i silnie zależny od wsparcia kierownika podmiotu i otwarcia się na nowe rozwiązania przyszłych użytkowników systemu. Wsparcie kierownika podmiotu polega na jego osobistym zaangażowaniu się – poprzez rozpoczęcie korzystania z nowego systemu, domaganiu się tego samego od podległych mu pracowników, a także na stanowiskowym przeszkoleniu administratora nowego systemu i liderów, pracowników komórki organizacyjnej, którzy w pierwszej kolejności zdobędą wiedzę i umiejętności (potrzebne w korzystaniu – nie „obsłudze”! – z nowego systemu), którymi będą się dzielili ze współpracownikami.



Można zatem przyjąć, że „etap 0” był etapem „radosnej fascynacji” dostępnymi już wówczas nowoczesnymi, elektronicznymi środkami mogącymi technicznie wspomagać pracę w administracji, mającymi tyle wspólnego z realizacją procedur administracyjnych, ile długopisy, pieczątki, papierowe rejestry, segregatory, spinacze, zszywacze, dziurkacze, klej, znaczki, naklejki itp. akcesoria biurowe.

Wątpliwości prawne – etap 1

Na tym etapie istotnym doświadczeniem były często wyrażane uwagi sceptyków, formułowane zazwyczaj jako wątpliwości, „czy stosowanie narzędzi informatycznych jest zgodne z prawem?”. Jaki przepis prawa mówi, że można tego rodzaju systemy stosować „zamiast”, a nie „obok”, „czy to jest bezpieczne, bo jeżeli coś się stanie z systemem i praca pójdzie na marne, to jak odtworzymy...”, „a co w razie kontroli...”, „co będzie, gdy wyłączą prąd...” itd., itp. Instrukcje kancelaryjne w owym czasie nie przewidywały używania

jakichkolwiek elektronicznych narzędzi, natomiast dość dokładnie opisywały procedury postępowania z dokumentami papierowymi. Wsparcie kierownika podmiotu (w tym przypadku rektora), a w drugiej kolejności kierownika komórki organizacyjnej było podstawowym i wystarczającym warunkiem trwałych i pozytywnych przemian. Należy zaznaczyć, że wobec niejasności prawa podjęcie decyzji o informatyzacji administracji wymagało nie tylko pewnej odwagi i wzięcia na siebie odpowiedzialności za ewentualne negatywne skutki przez kierownika podmiotu, ale z drugiej strony skłaniało do poszukiwania rozwiązania tej trudnej sytuacji, rozwiązania polegającego między innymi na próbach interpretacji niejasnych przepisów zgodnie z duchem zachodzących przemian. Istotny też był fakt, iż – jak już wyżej wspomniano – aktualnie obowiązujące wówczas instrukcje kancelaryjne wyraźnie traktowały o dokumentach w postaci papierowej (wskazywały na to słowa takie jak „maszyna do pisania”, „kartka papieru” itp.). Przykładowo jedynym ciągiem znaków, w którym występował ciąg „elektr” w instrukcji kancelaryjnej dla urzędów gmin z 1972 r., było hasło klasyfikacyjne „Elektryfikacja wsi” (605, kat. B10). W późniejszej o 18 lat instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik do nieopublikowanego zarządzenia Nr 40 Prezesa Rady Ministrów z 19.7.1990 r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędach gmin, związków komunalnych i sejmików samorządowych jedynym skojarzeniem ze środkami elektronicznego przekazu było wskazanie wśród czynności kancelaryjnych czynności takich jak „przyjmowanie i nadawanie telegramów, telefonogramów, dalekopisów, telefaxów”. Zarządzenie to utraciło moc w wyniku wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22.12.1999 r. wchodzącego w życie 1.1.2000 r.³ W rozporządzeniu tym istotnie zmieniło się podejście do środków komunikacji elektronicznej, do tego nawet stopnia, że pojawił się „Rozdział XVI – Wykorzystanie informatyki w czynnościach kancelaryjnych”, w którym znajdujemy: „§ 52. Dopuszcza się szerokie wykorzystanie informatyki w urzędach, pod warunkiem ochrony przechowywanych w zbiorach informatycznych danych, w tym zwłaszcza danych osobowych, jeżeli ich gromadzenie dopuszcza ustawa”. Co więcej, w kolejnym paragrafie znajduje się nawet zalecenie: „§ 53.1. Zaleca się wykorzystanie informatyki w celu: [tu zakres, w jakim się zaleca...].” Rozporządzenie to, przy właściwej interpretacji i dobrej woli kierowników podmiotów dawało już bardzo wiele możliwości. Niestety, brakowało jeszcze dwóch istotnych elementów – zapewnienia integralności przesyłanych treści i niezaprzeczalności udziału konkretnych osób w realizacji procedur administracyjnych.

³ Dz.U. Nr 112, poz. 1319.

Wspomniane zarządzenie Nr 40 Prezesa Rady Ministrów nie dotyczyło oczywiście administracji uczelnianych, ale pozwalało zorientować się, jakie miejsce w owym czasie środki komunikacji elektronicznej znajdowały w zastosowaniach kancelaryjnych. Praktycznie środków tych nie było, gdyż do praktyki administracji pierwsze konta e-mailowe weszły pod koniec 1996 r. Wcześniej z poczty elektronicznej zaczęli korzystać głównie pracownicy naukowcy, współpracujący z innymi ośrodkami zagranicznymi – nie był to wprawdzie obszar administracji publicznej, ale nie rozważamy na tym etapie procedur właściwych dla dziedziny, ale narzędzia – środki techniczne, które co do zasady niczym nie powinny się różnić, gdyż są wyrazem aktualnego stanu cywilizacyjnego. Jeśli o integralność dokumentów chodzi, mogły być one tworzone z wykorzystaniem komputerów, ale później musiały być drukowane ze wszystkimi tego dalszymi konsekwencjami – pieczętowaniem, ręcznym podpisywaniem i przewożeniem z miejsca wytworzenia do miejsca docelowego. Praktycznie, poza estetyką i wygodą tworzenia – korzyści ekonomicznych nie było.

Elektroniczne środki i narzędzia pracy biurowej – etap 2

Należy wspomnieć, że w administracji w owym czasie stosowanych było kilka tzw. procesorów tekstu, takich jak TAG⁴ – produkcji polskiej firmy InfoService czy QR-Tekst⁵, aplikacja produkcji również polskiej firmy Malkom s.c. Oba wymienione produkty istniały na rynku zaledwie kilka lat – i choć drugi z nich był dość mocno wspierany i zalecany do stosowania w administracji (stosowały go między innymi Sejm i Senat RP, Ministerstwo Łączności, Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Cei, Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych, Urząd Rady Ministrów, Policja oraz wiele urzędów wojewódzkich, a także niektóre urzędy gmin), ostatecznie zostały wyparte przez MS Word. Oczywiście głównie chodziło o wykorzystanie tzw. procesorów tekstu, później nazwanych edytorami tekstów, które to teksty – zapisane w postaci elektronicznej – łatwo poddawały się korekcie, modyfikacji, umożliwiały tworzenie korespondencji seryjnej i były to bardzo mocne argumenty za odejściem od mechanicznych, a nawet elektronicznych maszyn do pisania. Od tworzenia plików w postaci elektronicznej do dokumentów elektronicznych (bo jeszcze – z uwagi na brak powszechnego stosowania podpisu elektronicznego mieliśmy do czynienia jedynie z projektami dokumentów, a nie dokumentami w ich ścisłym rozumieniu) do upowszechnienia się komunikacji elektronicznej droga nie była już tak bardzo daleka. Potrzebne były jeszcze 2 elementy: adresy elektroniczne oraz podpisy elektroniczne.

Logicznie rzecz biorąc, nic jednak nie stało na przeszkodzie, by tworzyć dokumenty za pomocą dostępnych wówczas edytorów tekstu, drukować je i dalej postępować jak z dokumentami tworzonymi z użyciem mechanicznych czy elektronicznych maszyn do pisania. Był to zatem etap zamiany jedynie środków technicznych wspomagających prace biurowe, ułatwiający pracę, niemający wprawdzie istotnego wpływu na przekształcenie tradycyjnej administracji „papierowej” w „elektroniczną”, ale będący zaczynem zmian idących w kierunku stopniowej eliminacji mechanicznych, a w dalszej kolejności elektronicznych maszyn do pisania, coraz słabiej czytelnych kopii (max. 7), taśm barwiących, korektorów... Drobnie, ale jednak ciągle idące w tę samą stronę działania (likwidacja materialnego składnika procesu tworzenia dokumentu) tworzyły podatny grunt dla dalszych przemian, szczególnie w sferze mentalnej pracowników administracji.

Opisany wyżej proces pozwolił zdobyć cenne doświadczenie: o ostatecznym sukcesie wdrożenia systemów informatycznych decydowało oficjalne, zdecydowanie wsparcie kierownika podmiotu pozwalające przełamywać mentalne opory pracowników, otrzymujących nowe narzędzia pracy, co zawsze wiązało się z chwilowym dodatkowym obciążeniem, ale z uzasadnioną obietnicą: „im szybciej opanujesz narzędzie, tym szybciej zdecydowanie poprawisz sobie warunki pracy, bo nie chodzi o to, by do dotychczasowych obowiązków dodać nowe, równoległe, ale by jak najszybciej zamienić archaiczne techniki pracy nowymi – wygodniejszymi, bardziej ergonomicznymi...”

Słowa uczą, przykłady pociągają – etap 3

Kolejny, dający się dość dokładnie określić krok w stronę e-administracji to pojawienie się możliwości wykorzystywania poczty elektronicznej w administracji (pracownicy uczelni wprawdzie wcześniej zaczęli korzystać z poczty elektronicznej, ale w niniejszym artykule koncentrujemy się na administracji publicznej). Nie chodzi tu o datę (koniec pierwszej połowy lat 90. XX w.), lecz o sam fakt akceptacji takiego środka przekazywania zarówno informacji, pojedynczych zdań, treści wpisywanych bezpośrednio, jak i dołączania przesylek większych, kopii dokumentów w różnych formatach, własnych, jak też obcych.

Z natury rzeczy łatwiejsze w tworzeniu przesyłki e-mailowe upowszechniły się w administracji dość szybko, jednak bez głębszej refleksji użytkowników poczty elektronicznej nad bezpieczeństwem tych przesylek (w rozumieniu integralności) i pewności co do tożsamości nadawcy czy od-

⁴ Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/TAG_\(edytor_tekstu\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/TAG_(edytor_tekstu)) (dostęp z 30.12.2022 r.).

⁵ Zob. <https://pl.wikipedia.org/wiki/QR-Tekst> (dostęp z 30.12.2022 r.).

biorcy (bezpieczeństwo prawne). Głównym czynnikiem „wspomagającym” była łatwość tworzenia przesyłki elektronicznej w porównaniu z trudnością stworzenia poprawnie sformatowanego i wypełnionego treścią pisma „urzędowego”. Ułatwienie z jednej strony – potencjalne (aczkolwiek często nieuświadomione) zagrożenie z drugiej wyraźnie pokazywało przewagę owego ułatwienia nad bezpieczeństwem. Sama możliwość szybkiego, natychmiastowego przesłania jakichś treści choćby „na koniec świata” i oczywiście rozmowa o tym we własnych środowiskach skłaniała do zakładania kont pocztowych w różnych serwisach, bez nadmiernego rozważania nad tym, kto administruje serwerem pocztowym, jakie prawa i obowiązki ma każda ze stron umowy o świadczeniu usług, umowy często akceptowanej bez jej czytania...

Szczególne znaczenie miała też stale rosnąca mobilność pracowników, częstota zmiany miejsca pracy, konieczność dostosowania się do warunków nowego miejsca pracy. Stałymi elementami „środowiska pracy” były dokumenty papierowe, tworzone, przesyłane, przyjmowane, rejestrowane i przechowywane tradycyjnie, zgodnie z instrukcją kancelaryjną i archiwalną, ale już komunikacja między pracownikami (nawet nieformalna), dzięki stale upowszechniającej się możliwości wykorzystywania poczty elektronicznej, zarówno służbowej, jak i prywatnej (wielu w ogóle się nad tym nie zastanawiało) znacząco poprawiła przepływ informacji, jednocześnie znacząco zwiększając wolumen przesyłanych treści.

Dedykowane systemy wspomagające procesy realizowane przez administrację – etap 4

Kolejnym, istotnym kamieniem milowym w procesie przemiany administracji „papierowej” w „elektroniczną” była prawna możliwość tworzenia i wykorzystania w praktyce tzw. Systemów Obiegu Dokumentów (SOD, e-SOD itp.). Tak je nazywano, gdyż mentalnie ich twórcy, lecz bardziej użytkownicy ciągle pojmowali dokumenty jako obiekty będące w „obiegu” między pracownikami, obiegu kojarzonym z ruchem w przestrzeni kartezjańskiej – z punktu A do punktu B, pomiędzy pracownikami w różnej lokalizacji – jak w poczcie elektronicznej czy przesyłaniu dokumentów za pośrednictwem gońca – o tym jednak mowa będzie dalej z uwagi na inny mechanizm owego „obiegu”. Trudno było wyjaśnić pracownikom administracji, że to nie sam dokument przemieszcza się, znajduje się na serwerze w tym samym miejscu, ale dokonuje się proces tworzenia i przekazywania dostępu do tego dokumentu z różnego rodzaju uprawnieniami nadawanymi pracownikom (np. do odczytu, modyfikacji, komentowania itp.) z jednoczesnym rejestrowaniem w tle czasu i charakteru dokonywanych przez

kolejne osoby czynności, wraz z automatycznym zapisem kolejnych wersji.

Mentalnie pracownicy administracji fakt przekazania „dokumentu” kojarzyli ciągle z przemieszczaniem tego „dokumentu” w przestrzeni – bo zawsze tak działo się to z dokumentami papierowymi. Problem, jaki się pojawił, to zupełnie różne rozwiązania techniczne owych SOD-ów. Nie wypracowano bowiem wcześniej i nie ogłoszono standardów dokumentów, ich formatów, zakresów danych (i ich formatów!), właściwych w konkretnych sprawach, które to zakresy danych pokazywane byłyby we właściwych, czytelnie opisanych podzbiorach. Należy jednak zauważyć, że dostawcy owych „SOD-ów” w różnych sposób starali się upodobnić środowisko pracy (interfejs) do używanych wcześniej formularzy w formie tekstów w ramkach, z sekcjami umożliwiającymi wybór różnych parametrów czy wprowadzanie niezbędnych danych (data wybierana z kalendarza, następny w procedurze pracownik lub komórka organizacyjna z listy rozwijanej, różne pola jedno- lub wielokrotnego wyboru itd.).

Wynikiem wspomnianego problemu i niczym nieskrępowanej inwencji dostawców rozwiązań informatycznych była faktyczna niekompatybilność tworzonych systemów i niemożność stosunkowo prostego przenoszenia dokumentów, metadanych tych dokumentów, relacji między nimi i relacji do osób związanych z przetwarzaniem dokumentów (zapewnienie integralności i rozliczalności) do systemów innych producentów. Świadomość wspomnianego problemu była znaczącym czynnikiem spowalniającym proces przemiany administracji publicznej. Kierownicy podmiotów z jednej strony chcieli unowocześniać działanie podległych sobie podmiotów, jednak z drugiej strony obawiali się sytuacji, w której firma „komputeryzująca” z jakiegokolwiek przyczyny zaprzestanie świadczenia swoich usług i urząd pozostanie bez wsparcia, gdyż wtedy pojawi się nowy dostawca (z zupełnie innym w sensie wizualnym, a częściowo i innym funkcjonalnie produktem), który będzie chciał zaczynać całkowicie od nowa, od „pustej kartki”, konfiguracji swojego systemu, szkoleń wg innej filozofii działania innego systemu stworzonego dla realizacji teoretycznie tego samego celu, do jakiego służył system wcześniej używany. Jest wiadomo i wielokrotnie sprawdzono w praktyce, pracownicy nie chcą co kilka lat przechodzić z jednego systemu na drugi służący do realizacji tego samego zadania; jest to marnowanie energii, czasu, pieniędzy, żeby już o stratach informacji nie wspominać. W takich sytuacjach z reguły rynek zdobywały „elastyczne” firmy informatyczne, które potrafiły przejąć niemal w całości zasób bazodanowy – zaimportować go do swojego systemu i zminimalizować wszelkie różnice mogące być przeszkodą w opanowaniu nowego systemu. Zawsze wiązało się to z pewnym nakładem pracy, ale pozwalało uratować w znacznym stopniu włożoną już pracę.

Początki nowego spojrzenia na „dokument” – etap 5

Jednocześnie, niejako w tle, trwała dyskusja użytkowników różnych, mniej lub bardziej zaawansowanych „SOD-ów” nad koniecznością stworzenia reguł, które pozwoliłyby ucywilizować dziki rynek dostawców systemów dedykowanych administracji przynajmniej w zakresie obiektów (podmioty, jednostki organizacyjne, identyfikowalni pracownicy, identyfikowalne dokumenty) i relacji między nimi w sposób umożliwiający z jednej strony zabezpieczenie się przed „zabetonowaniem się” dotychczasowego dostawcy (*vendor lock*), który mógł tak kształtować zakres i ceny swoich usług, by ich odbiorcy nie opłacało się przenosić do innego dostawcy, z drugiej, by – niezależnie od dostawcy, zachować pewną jednolitą filozofię postępowania z dokumentami w podmiocie. Właśnie, z „dokumentami”⁶. Problem w tym, że dokumentami zaczęto nazywać różne byty, byty o całkowicie innej fizycznej naturze – zarówno dające się dotknąć, ująć dłonią, jak i byty elektroniczne, widzialne jedynie na ekranie monitora. Ponadto mylono procedury komunikacyjne z dokumentami. Należało także mieć na względzie fakt, iż ostatecznie, zgodnie z ustawą z 14.7.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁷ pewna część dokumentów (kategorii archiwalnej „A”) będzie musiała być przekazana do Archiwów Państwowych (AP). Pojawiło się naturalne w tej sytuacji pytanie – jak spójnie przekazywać do AP zbiory dokumentów należących do konkretnych spraw, by nie doszło do ich dezintegracji? Równie naturalnie pojawiła się na to pytanie odpowiedź: należy sprawy rozpoczęte „papierowo” kończyć także „papierowo”, a sprawy nowe, jeśli warunki techniczne stosowanego „SOD” już na to pozwalają, trzeba prowadzić „elektronicznie”. Kwestie techniczne i prawne dla tak rozdzielonych zasobów były już stosunkowo łatwe do uregulowania.

Na tym etapie rozwojowym e-administracji bardziej świadomi uczestnicy procesów tworzenia i przesyłania dokumentów zaczęli zastanawiać się nad problemem różnorodności punktów wejścia i wyjścia w całym procesie przetwarzania dokumentów – od ich wytworzenia czy wpłynięcia – do archiwizacji. Inaczej bowiem wygląda sprawa dokumentów wewnętrznych, gdzie wszystko daje się jednoznacznie uregulować, a inaczej, gdy różne strony pewnego procesu są na innych etapach technicznego rozwoju, a nawet rozumienia pojęć takich jak „dokument” czy „podpis” – i to zarówno w odniesieniu do dokumentów papierowych, jak i elektronicznych. Całość dokumentacji w danej sprawie powinna mieć taką samą, jednolitą postać – papierową lub elektroniczną. Ten problem również dało się pokonać względnie łatwo; wystarczyło uświadomić sobie oczywisty fakt, że istotą przekazu komunikacyjnego jest niesiona treść, a nie sam nośnik jako taki, gdyż służy on jedynie utrwaleniu treści. Nośnik spełnia więc jedynie rolę pomocniczą „pojemnika”

na niesioną treść. Nie ma znaczenia, jakiego rodzaju pojemnika czy nośnika użyjemy do przeniesienia informacji (treści dokumentu) przy zachowaniu kilku istotnych warunków: zapewnieniu niezmienności niesionej treści przekazu (integralność) oraz wiarygodnej rejestracji czynności wykonanych przez konkretne osoby w odniesieniu do tego dokumentu (rozliczalność).

Nowe regulacje dotyczące formatów dokumentów – etap 6

Wszystkie wspomniane problemy czy nawet tylko wątpliwości stały się asumptem do stworzenia stosownych regulacji dotyczących wspomnianych już formatów dokumentów, niezbędnych elementów struktury, wyjaśnienia, czym jest formularz, a czym wzór dokumentu... Można zatem stwierdzić, że stopniowo dopracowane zostały (w sensie technicznym i prawnym) niemal wszystkie elementy całego e-środowiska pozwalającego na tworzenie, przekazywanie, archiwizację jednoznacznych, czytelnych dokumentów wraz z niezbędnymi ich elementami, takimi jak różne rodzaje i typy podpisów elektronicznych.

Komunikacja elektroniczna to jednak pojęcie bardziej złożone – i w tym miejscu należy wskazać na inne rozwiązania, które w naturalnej konsekwencji uzupełniły paletę możliwości, jakie zostały oddane do dyspozycji interesantów i samych pracowników administracji.

Przede wszystkim znaczącą rolę odegrały strony podmiotowe strony WWW, podmiotowe strony BIP oraz strona główna BIP. Faktem jest, że wiarygodna informacja jest „artykułem pierwszej potrzeby” – istnieje na nią ciągle zapotrzebowanie tak silne, że niemal każdy jest skłonny przyjmować napływającą z dowolnego źródła informację i trzeba zwykle dłuższego czasu, by nauczył się odróżniać rzeczywistą informację i prawdę od jakiegokolwiek, nawet fałszywego przekazu. Umiejętność weryfikacji treści nie jest umiejętnością powszechną, podobnie jak umiejętność znajdowania właściwych, wiarygodnych źródeł. Autor niniejszego miał okazję brać udział w tworzeniu tzw. Białej Księgi BIP⁸ i pracach mających na celu stworzenie systemu, którego celem było udostępnianie informacji wiarygodnej, podawanej w sposób jednolity co do zakresu i formy tak, by nie trzeba było zastanawiać się nad przekazem, nad jego wiarygodnością, źródłem – i by było wiadomo, kto personalnie za ów przekaz odpowiada.

⁶ Zob. <https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=Dokument> (dostęp z 30.12.2022 r.).

⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.

⁸ Zob. https://bip2.wokiss.pl/konin/p/zasoby/files/archiwum/biuletyn-informacji-publicznej/przyszlosc-bip/biala-ksiega-nowego-bip/biala_ksiega_nowego_bip.pdf (dostęp z 30.12.2022 r.).

Na tym etapie rozwoju systemów informacji publicznej (nierozzerwalnie związanych z systemami komunikacji elektronicznej) tym, co wymagało szczególnego wysiłku, było wyjaśnianie, czym jest „informacja”, a czym „quasi-informacja”, przekaz PR-owy, swoista reklama działalności danego podmiotu czy jego jednostek organizacyjnych. Pamiętać należy, że podmiotowe strony i podstrony WWW, chociaż tworzone były albo przez samo źródło informacji (np. urząd gminy), albo na zlecenie przez jakiś podmiot biznesowy, były zawsze budowane z intencją nie tylko przekazania informacji, ale miały tworzyć pozytywny wizerunek danego podmiotu. Wszystko „na plus”, bez pokazywania potknięć, niedoróbek, braków, słabości organizacyjnej... I ten przekaz nie był ograniczony praktycznie niczym; dowolna kolorystyka, czcionka, układ treści na stronie. Każda strona podmiotowa charakteryzowała się własną filozofią dostępu do przekazywanych treści. Inaczej miała się rzecz z Biuletynem Informacji Publicznej, którego zakres informacyjny wynikał z przepisów, a nawet sposób oznaczania Strony Podmiotowej BIP i jej wyróżnienie oraz powiązanie ze Stroną Główną BIP i podmiotową stroną WWW musiały być utworzone tak, by można było jednym kliknięciem pomiędzy tymi stronami się przemieszczać. To już tworzyło załączek pewnego porządku znacząco ułatwiającego docieranie do poszukiwanej informacji lub osoby za udostępnienie informacji odpowiedzialnej.

Systemy regionalne i ogólnopolskie – etap 7

Kolejnym etapem systemów komunikacji elektronicznej stały się regionalne „wrota”, obejmujące terytoria województw, np. Wrota Mazowska, Wrota Małopolski, Wrota Warmii i Mazur, Wrota Podlasia, SEKAP (dziś już nieistniejący System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej woj. śląskiego) itp., które jednak znacząco różniły się zarówno wyglądem, jak i zakresem informacyjnym.

Systemy te budowane były podobnie jak systemy miejskie, gminne, ale obejmowały swoim zakresem szerszy terytorialnie zakres e-usług świadczonych przez różne podmioty. Rzecz w tym, że nie wszystkie podmioty, które powinny były świadczyć e-usługi, były do tego właściwie przygotowane. Przez „właściwe przygotowanie” rozumie się tu udostępnienie e-usługi do jej realizacji w trybie on-line (całkowita realizacja usługi bez jakiegokolwiek udziału pracownika merytorycznego) lub off-line, z konieczną interakcją jednego lub więcej pracowników. Według podobnej filozofii działania jak system SEKAP zbudowany został system ogólnopolski – elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej⁹ (ePUAP). System ten, od momentu jego produkcyjnego udostępnienia (2008 r.) był już kilku-

krotnie przebudowywany – zarówno jeśli chodzi o interfejs użytkownika, jego wygląd i kolorystykę, jak i zaimplementowane w nim mechanizmy. Przykładowo w pierwszej jego edycji osoba zakładająca konto nie mogła wybrać sobie niezajętego jeszcze loginu (unikatowego identyfikatora osoby fizycznej); był on narzucany i przyjmował postać trudnego do zapamiętania alfanumerycznego ciągu (liter alfabetu łacińskiego i cyfr). Sam system ePUAP, jako taki, traktowany był jako „trudna” poczta elektroniczna – bez rozumienia, że w istocie jest czymś innym – systemem świadczenia usług wyposażonym w różne dodatkowe mechanizmy zarządzania zasobami, tworzenia dokumentów elektronicznych na podstawie wzorów tychże, zamieszczonych w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych (CRWDE), mechanizmu walidacji podpisu elektronicznego i innych (np. importowalnej listy Elektronicznych Skrzynek Podawczych). Nie ma tu potrzeby szerszego opisywania funkcjonalności ePUAP; istotne jest jedynie pokazanie kolejnego etapu rozwoju e-administracji, wykorzystującej rozbudowane funkcjonalności dostępne dla każdego, kto spełni elementarne wymagania – pozwoli się w sposób pewny „zidentyfikować systemowi” poprzez użycie loginu i hasła, i certyfikatu uzyskanego w ramach wiarygodnej procedury. Przez identyfikację „pewną” w sensie prawnym należy rozumieć identyfikację i uwierzytelnienie z wykorzystaniem np. tzw. Profilu Zaufanego lub podobnej procedury, zapewniającej udział zaufanej strony trzeciej w wytworzeniu certyfikatu podpisu elektronicznego. Celem wprowadzenia Profilu Zaufanego było stworzenie sytuacji, w której osoba fizyczna przedkładająca dokument w jakimkolwiek podmiocie realizującym zadania publiczne będzie mogła być jednoznacznie nie tylko zidentyfikowana, ale przedkładany dokument (lub zbiór dokumentów) zostanie zabezpieczony podpisem elektronicznym (w istocie jest to pieczęć elektroniczna ministra właściwego ds. informatyzacji, związana z danymi podpisującego) w sposób zapewniający integralność przesyłki i związanie jej z osobą wnioskodawcy.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że ePUAP od początku zaprojektowany został w sposób umożliwiający wysyłanie nawet bardzo dużych objętościowo zbiorów dokumentów (np. spakowany zbiór mógł mieć w pierwszej edycji systemu ePUAP objętość do 200 MB, a później do 500 MB); przesyłanie odbywało się za pośrednictwem mechanizmu FTP (File Transfer Protocol). Innymi słowy, w treści pisma ogólnego (często pełniącego także funkcję pisma przewodniego) znajdował się link (aktywny odnośnik) do pliku wysłanego mechanizmem FTP. Istotą tego rozwiązania było usunięcie ograniczeń dotyczących wielkości przesyłanych plików. Stosowane rozwiązania poczty elektronicznej, nieza-

⁹ Zob. <https://epuap.gov.pl/wps/portal> (dostęp z 30.12.2022 r.).

leżnie od innego typu zagrożeń bezpieczeństwa informacji, nie pozwalały na przesyłanie plików o wspomnianej wyżej objętości.

Wymienione do tej pory rozwiązania wprowadzane były do praktyki administracji publicznej w sposób miękki, w oparciu na argumente ergonomii, ułatwień mających zwiększać sprawność administracji, narzędzi i środków komunikacji znanych z zastosowań prywatnych (poczta elektroniczna). Wprowadzanie do przepisów prawa owych ułatwień zacięrało różnice pomiędzy sferą prywatną a służbową, co mogło prowadzić do różnego rodzaju zagrożeń dla poufności informacji (przesyłanie dokumentów służbowych na prywatne konta i rozsyłanie ich bez zachowania rozliczalności, co potencjalnie mogło skutkować lub skutkowało tzw. wyciekami – naruszaniem ochrony należnej danym osobowym i innym danym chronionym odrębnymi przepisami).

Co gorsza, wspomniana wcześniej mobilność pracowników i wybory polityczne, wprowadzanie na stanowiska urzędnicze (w tym decyzyjne) osób niemających przygotowania do pracy w administracji, nierozumiejących zależności działania administracji i ochrony informacji od procedur, stosowanych narzędzi i umiejętności posługiwania się nimi prowadziło do dość chaotycznego wdrażania rozwiązań poprzez np. narzucanie przez szefów systemów znanych im z poprzedniego miejsca pracy lub wdrażanych jedynie z uwagi na fakt, że dany system używany był w jednostce nadrzędnej. Argumentem za zastosowaniem takiego czy innego rozwiązania była raczej marka i czas istnienia na rynku danego dostawcy niż rzeczywiste walory konkretnego rozwiązania. Należy w tym miejscu wskazać np. walkę rynkową pomiędzy różnego rodzaju dostawcami edytorów tekstu czy arkuszy kalkulacyjnych oraz systemów bazodanowych, nawet rodzimej, polskiej produkcji, a rozwiązaniami firm światowych – dotyczyło to wszelkich produktów, nie tylko IT.

Mobilność pracowników i odmiejscowienie usług – etap 8

Pojawianie się na rynku urządzeń mobilnych – laptopów, notebooków, tabletów i smartfonów uruchomiło kolejną falę przemian w konstrukcji aplikacji – nie tyle przeznaczonych dla pracowników administracji, ile dla klientów administracji, obywateli, by mogli w dogodniejszy dla siebie sposób komunikować się z administracją dowolnego szczebla.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt „samoobrony” niektórych obszarów przetwarzania informacji przed zmianami zgodnymi z ogólnymi tendencjami rozwojowymi informatyki i postępem technicznym; zjawisko to można zaobserwować w odniesieniu do systemów dedykowanych, zbudowanych do przetwarzania danych

w pewnym, dającym się wyróżnić obszarze, np. ubezpieczeniach społecznych (np. PUE ZUS), w sądownictwie (np. systemy rejestrów sądowych, rejestry dedykowane dla przedsiębiorców itp.). Każdy resort czy urząd centralny tworzył rozwiązania mające umożliwić pełne zarządzanie danymi i dokumentami w jego silosowym rozwiązaniu. Od pewnego czasu trwa proces łączenia owych silosowych rozwiązań pod wspólnym „patronatem” czy może wspólną myślą przewodnią KPRM, co przejawia się w ujednolicaniu interfejsów, kolorystyce rozwiązań, podobieństwie ikon, a przede wszystkim w stosowaniu tego samego narzędzia identyfikacji – Profilu Zaufanego, który na pewnym etapie został wyodrębniony z ePUAPu właśnie w celu stworzenia jednego sposobu logowania się do różnych rozwiązań odrębnych, stworzonych w latach wcześniejszych i możliwości podpisywania składanych dokumentów – tak jak musi się to odbywać przy realizacji usług elektronicznych.

W omawianym okresie (od końcowych lat 90. XX w.), z uwagi na znaczące zróżnicowanie zaawansowania technologicznego podmiotów przygotowujących się do świadczenia e-usług lub już usługi te świadczących, wielokrotnie dochodziło do nieporozumień wynikających z odmiennych interpretacji pojęć takich jak „dokument”, „dokument elektroniczny”, „elektroniczne odwzorowanie”, „wzór dokumentu”, „podpis”, „podpis elektroniczny” (przez jednych nazywany „certyfikowanym”, przez innych „kwalifikowanym” itp.). Obserwacja owych różnic w pojmowaniu istoty wspomnianych pojęć skłoniła autora niniejszego artykułu do opracowania sieciowego e-Podręcznika¹⁰ zawierającego obowiązujące definicje wynikające bezpośrednio z przepisów prawa, jeśli takowe istniały. W wielu jednak przypadkach trzeba było odwołać się do Wikipedii (pojęcia techniczne, takie jak base64, MD5, SHA-256 itp.). Istnieje też wiele pojęć, a nawet opisów technicznych, które również wymagały komentarza. Komentarze i opisy pozwoliły wyjaśnić pozorne niezgodności definicyjne, a także praktycznie wyjaśnić pojęcia związane z e-usługami tak, by w razie wątpliwości można było wybrać właściwy sposób realizacji e-usługi lub stwierdzić jej wiarygodność, ustalić, kto i na jakiej podstawie z usługi może skorzystać. Podręcznik jest aktualizowany, gdyż, jak to już było wcześniej opisane, prawo stale zmienia się nadążnie za nowymi osiągnięciami techniki – szczególnie w obszarach związanych z mobilnością i stosowanymi narzędziami identyfikacji i walidacji.

Ostatnie trendy wyraźnie pokazują, że ogromna część e-usług (na realizację e-usługi składają się między innymi usługa komunikacji elektronicznej, usługa identyfikacji stron i walidacji podpisu) może być realizowana za pomocą urządzeń powszechnie już dostępnych dla każdego; jedy-

¹⁰ Zob. <https://epodrecznik.mc.gov.pl> (dostęp z 30.12.2022 r.).

ne, co jest potrzebne, to umiejętność ich użytkowania – a to elementarne przeszkolenie zapewniają z reguły członkowie najbliższego otoczenia. Umiejętności korzystania z tabletów, a szczególnie smartfonów i wykorzystywania udostępnionych e-usług zdobywane są w sposób najbardziej naturalny, bez jakichkolwiek kursów i szkoleń – inaczej, niż działo się to w przypadku korzystania z komputerów. Taki stan rzeczy, przy równoczesnym porządkowaniu zasobów bazodanowych, zarówno gminnych, jak i w rozwiązaniach silosowych (dedykowanych, budowanych w oderwaniu od pierwotnych źródeł danych, a korzystających z danych deklaracyjnych) umożliwia tworzenie aplikacji smartfonowych, w tym aplikacji wykorzystujących dokumenty elektroniczne (dokumenty zestrukturyzowane w formacie xml, których zawartość może być analizowana przez odpowiednio skonstruowane systemy informatyczne, automatycznie sięgające do rejestrów, „umiejące” analizować dane i na podstawie właściwych algorytmów podejmować stosowne działania).

W kontekście powyższego wyraźnie widoczna staje się pewna odmienność działania administracji publicznej i sądownictwa, bardzo zachowawczego i wyraźnie separującego się od ogólnego trendu rozwojowego dotyczącego wykorzystywania środków komunikacji elektronicznej oraz dokumentów elektronicznych, tak jakby niemożliwe było utrzymywanie się w ogólnym tempie zmian wynikających z postępu technicznego. Dokument o zapewnionej integralności zawsze będzie dokumentem o zapewnionej integralności – niezależnie od miejsca jego wytworzenia ani treści w nim zapisanych. System informatyczny zapewniający rozliczalność działań jego użytkowników będzie takim systemem niezależnie od tego, czy będzie stosowany w administracji, bankowości czy sądownictwie. Portal Rejestrów Sądowych, udostępniony 1.7.2021 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości na podstawie ustawy z 4.4.2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych¹¹ umożliwia już całkowicie elektroniczne składanie wniosków. Nastąpiło to niemal 20 lat po przyjęciu ustawy z 18.9.2001 r. o podpisie elektronicznym¹² uchylonej później ustawą z 5.9.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej¹³. W tym kontekście może dziwić trwanie w przypadku pism procesowych przy archaicznych, znacznie słabszych, a przede wszystkim kosztownych i uciążliwych sposobach postępowania z dokumentami – potrzebą ich własnoręcznego podpisywania.

Podsumowanie

Obserwując całe spektrum zmian od 1991 do 2022 r., można dostrzec bardzo wyraźnie zmianę roli narzędzi in-

formatycznych w dowolnym obszarze (gromadzenie i analiza danych, zabezpieczanie dokumentów w sensie ich integralności i niezaprzeczalności, przysyłanie dokumentów i ich archiwizację oraz wielu innych) z czysto technicznych – w kompleksowe systemy, bez których wiele dzisiaj naturalnych usług e-administracji (tzw. usługi on-line, realizowane bez bezpośredniego działania urzędnika) nie byłoby możliwych do wykonania. Jeśli np. dzisiaj możemy, znajdując się w dowolnym miejscu świata, pod warunkiem dostępu do internetu skorzystać z usług własnego banku, urzędu gminy czy z rejestrów centralnych (np. zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały), czy nawet aplikacji mobilnych takich jak mObywatel, w ramach których możemy uzyskać istotne dokumenty, takie jak Unijny Certyfikat Covid, eReceptę, mPrawo Jazdy, mPojazd itp., a nawet bilety kolejowe, widzimy, jaką drogę musiało przejść nasze mentalne oderwanie się od papieru jako nośnika informacji.

W świetle powyższego bardzo niekorzystnie prezentuje się wynik analizy orzecznictwa dotyczącej wnoszenia pism procesowych, który prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest wniesienie pisma procesowego drogą elektroniczną lub opatrzenie go podpisem elektronicznym – w każdej z procedur sądowych, jednak pismo to wywoła skutek dopiero po uzupełnieniu jego braku formalnego poprzez własnoręczne podpisanie przez wnoszącego. Wówczas pismo zostanie uznane za złożone z datą sporządzenia jego wydruku przez pracownika sądu¹⁴. Skoro wiemy, że wszystkie elementy związane z rejestracją czasu jakiegoś zdarzenia (np. wniesienie pisma), z jego integralnością, z rozliczalnością całego procesu – dzięki powszechności profilu zaufanego, łatwości uzyskania certyfikatu kwalifikowanego służącego do składania podpisu kwalifikowanego, upowszechnianiu się podpisu osobistego jesteśmy w stanie kontrolować i weryfikować z dokładnością do 1 sekundy, utrzymywanie tego typu relikwów wiążących człowieka z jakimś punktem w przestrzeni, z kartką papieru drukowaną przez pracownika sądu przypomina związanie chłopca pańszczyźnianego z rolą, odebranie swobody zarządzania czasem, najcenniejszym, bo nieodnawialnym zasobem. Korzyścią jednak wypływającą z tej analizy jest wyraźne uwidocznienie, gdzie i co powinno ulec w polskim prawie zmianie, by – bez zmiany celu – osiągać go szybciej, taniej, zgodnie z potrzebami i aspiracjami rozwiniętego społeczeństwa informacyjnego.

¹¹ Dz.U. poz. 848.

¹² Dz.U. Nr 130, poz. 1450.

¹³ Dz.U. poz. 1579.

¹⁴ A. Mejka, Składanie pism procesowych drogą elektroniczną, Lex/el. 2020.

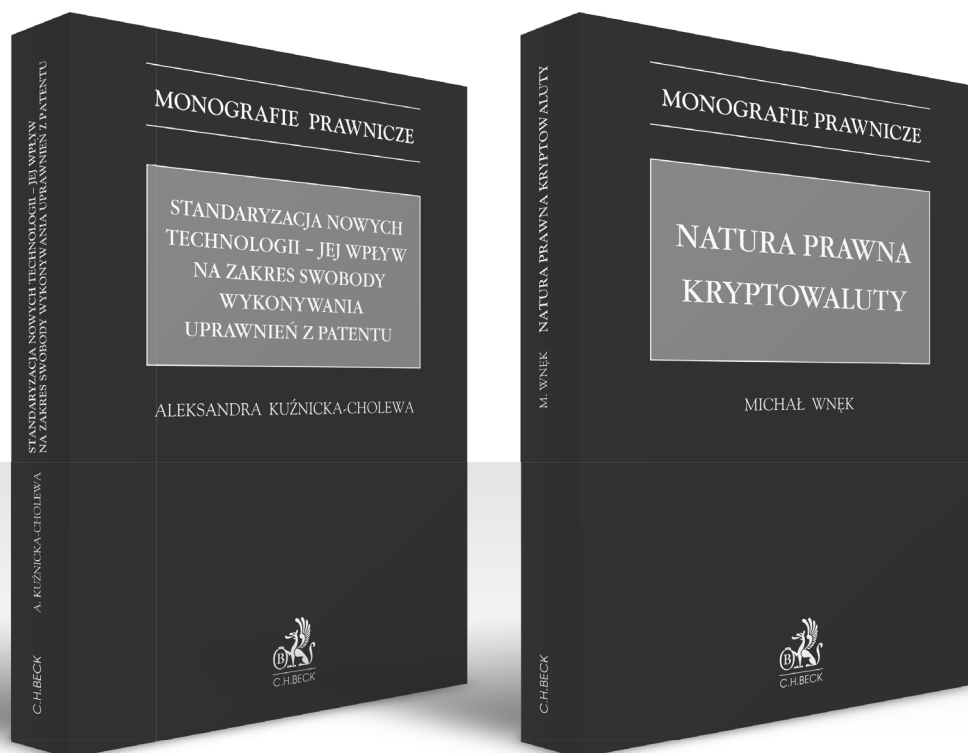
Słowa kluczowe: e-administracja, ewolucja prawa, prawo informatyczne, informatyzacja.

Quarter of a century of evolution of law in the context of the development of digital technologies and social aspirations

In the present article, the author – who worked in public administration (independently from simultaneous scientific and educational work connected with the use of computer science in different areas) for over a quarter of a century, directly and actively took part in its transformation from a completely “paper” to completely “digital” system in different areas – shares his experience. The article is a retrospective attempt to describe his observations and experience.

Key words: e-administration, evolution of law, legal informatics, computerisation.

Monografie Prawnicze



ksiegarnia.beck.pl

Zadzwoń: 81 46 13 300 • E-mail: kontakt@beck.pl

