

Małgorzata Ganczar

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: mganczar@kul.lublin.pl

## Działalność gospodarcza w dobie informatyzacji administracji publicznej

### 1. Wprowadzenie

Administracja publiczna aby spełniała należycie swe funkcje, musi być oparta na zasadach racjonalnej organizacji pracy. Zasady te powinny zapewniać jej sprawne działanie, co oznacza, że ma ona działać sprężysto i elastycznie, a zarazem odznaczać się dużą wydajnością pracy, którą możemy mierzyć zarówno kryteriami finansowymi (obniżenie kosztów związanych z funkcjonowaniem administracji) jak i czasem zużytym na wykonanie zadań<sup>1</sup>. Cechą charakterystyczną naszych czasów jest ciągły postęp techniczny, co nie pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie administracji publicznej. Społeczeństwo coraz częściej i chętniej posługuje się różnymi narzędziami ICT<sup>2</sup> (głównie Internetem) w celu zdobycia informacji i komunikacji. Rozwija się nowy rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, mianowicie wirtualna działalność gospodarcza, coraz częściej spotykamy się z pojęciem *e-commerce*, używanym dla określenia wszelkich form działalności gospodarczej, prowadzonej z wykorzystaniem szeroko rozumianej komunikacji elektronicznej<sup>3</sup>. Dlatego też rosną oczekiwania obywateli, w tym osób prowadzących działalność gospodarczą, w stosunku do administracji publicznej w zakresie posługiwania się przez jej organy technologiami elektronicznymi. Jako potencjalni klienci ICT, duże przedsiębiorstwa są już nasycone rozwiązaniami informatycznymi, małe firmy natomiast najczęściej ograniczają się do zakupu niezbędnego sprzętu i oprogramowania, które mogą zainstalować we własnym zakresie, bez konieczności ponoszenia kosztów jego serwisowania czy też wdrożenia oprogramowania<sup>4</sup>. To właśnie grupa małych i średnich przedsiębiorstw, bacząca na koszty prowadzonej działalności gospodarczej będzie oczekiwać od administracji publicznej świadczenia nowoczesnych usług, pozwalających na oszczędność czasu i pieniędzy.

Funkcjonowanie gospodarki w naszym kraju zależy od działań podejmowanych jednocześnie przez różne podmioty: przedsiębiorców, instytucje gospodarcze, a także przez

---

<sup>1</sup> Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 48.

<sup>2</sup> Z ang. Information and Communication Technology (Technologia Informatyko-Komunikacyjna).

<sup>3</sup> Zob. R. Cisek, J. Jezioro, A. Wiebe, *Dobra i usługi informacyjne w obrocie gospodarczym*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 16.

<sup>4</sup> Por. E. Jankowiak, *Wykorzystanie systemów informatycznych w pobudzaniu przedsiębiorczości na przykładzie SI SEZAM*, [w:] Z. Olejniczak (red.), *Systemy informatyczne w administracji*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004, s. 145.

przedstawicielei administracji publicznej różnego szczebla<sup>5</sup>. Zależności pomiędzy sferą gospodarczą a sferą publiczną są bardzo silne i historycznie ugruntowane. Oddziaływanie i ingerencja państwa w stosunki gospodarcze przybierała różne formy. Od lat ścierają się głównie dwa podejścia w tym względzie. Liberalne, którego istotą jest ograniczanie roli państwa jedynie do stanowienia prawa, oraz kolektywistyczne, zakładające konieczność ingerencji państwa w gospodarkę, tym samym upoważniające instytucje państwowe do kontrolowania gospodarki. Dzisiaj obydwie podejścia wzajemnie się uzupełniają bądź ścierają, zależnie od punktu widzenia, faktem jest, iż jak dotąd nie ma żadnego państwa, w którym administracja publiczna nie wpływałaby na gospodarkę, czy też w żadnym kraju gospodarka nie jest całkowicie wolna od ingerencji administracji publicznej<sup>6</sup>. Rodzą się zjawiska niepożądane i negatywnie oddziałujące na gospodarkę, stosunki społeczne i polityczne państwa, jak np. korupcja, ignorowanie procedur prawnych. Dlatego etycznego zachowania powinniśmy się domagać nie tylko od podmiotów zajmujących się działalnością gospodarczą ale także od urzędników wykonujących swoje zadania.

## 2. Istota procesu informatyzacji administracji publicznej

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie udogodnień technicznych w administracji jest możliwe i pożyteczne. Przede wszystkim poprawie ulega proces kontaktowania się obywatela z organami administracyjnymi, które stają się bardziej przyjazne i otwarte, co pozwala urzeczywistnić zasadę jawności działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ponadto administracja jest bardzo wdzięcznym polem do zastosowań technologii ICT, gdyż posługuje się ogromną ilością dokumentów. Te natomiast w dość prosty sposób ulegają digitalizacji, inaczej mówiąc dokumenty papierowe – formularze, wnioski, podania, decyzje, postanowienia, zawiadomienia, mogą być zastąpione ich odpowiednikami cyfrowymi (np. serwisy www zawierające informacje na temat funkcjonowania danego urzędu, korespondencja elektroniczna z urzędnikami, dokumenty i formularze elektroniczne<sup>7</sup>). Dla obywatela i przedsiębiorcy, a także dla samej administracji publicznej istotne będzie to jakie korzyści odniesie posługując się nowoczesnymi technologiami. Czy stosowanie nowoczesnych technologii przez administrację publiczną wpłynie korzystnie na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w naszym kraju. Ponadto czy zainformatyzowana administracja publiczna przyczyni się do upowszechnienia stosowania standardów etycznych wśród urzędników, biorących udział w kształtowaniu stosunków gospodarczych?

Rozważenia, w tym miejscu wymaga kwestia informatyzacji administracji publicznej, czyli budowania struktur elektronicznej administracji (często określanej mianem e-administracji, e-Governmentu). Pod tym pojęciem kryje się ogół działań administracji publicznej, wykorzystującej nowe technologie ICT. Jest to model funkcjonowania organów administracji rządowej i samorządowej oparty na wykorzystywaniu nowoczesnych technologii komunikacyjno-informatycznych. Na świecie istnieją dwie podstawowe koncepcje

---

<sup>5</sup> Zob. J. Filek, *Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2005, t. 8, nr 1, s. 213.

<sup>6</sup> Tamże, s. 215.

<sup>7</sup> Por. W. Cellary, *Administracja wobec wyzwań gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6, s. 82.

rozwoju e-Governmentu. Jedną preferują państwa azjatyckie (Japonia, Korea) oraz Stany Zjednoczone, skupiając się na zapewnieniu dostępu do usług administracji świadczonych w formie dostępu on-line. Natomiast w ujęciu Unii Europejskiej informatyzacja administracji to zintegrowane działanie zmierzające do stworzenia tańszej i skuteczniejszej administracji, a w rezultacie do poprawy zarządzania państwem i obniżenie kosztów jej działania. Idea e-Governmentu ma wymiar zewnętrzny, który wyraża się w relacjach między urzędem a obywatelem czy też firmą. Wymiar wewnętrzny natomiast obejmuje relacje zachodzące wewnątrz administracji publicznej (czyli urząd – urząd, urząd – pracownicy). Główne zadania nałożone na elektroniczną administrację to:

- poprawa jakości usług świadczonych obywatelom,
- dostarczenie większego dostępu do informacji publicznych,
- dostosowanie systemu prawnego do zachodzących zmian,
- kooperacja między różnymi szczeblami administracji,
- zwiększenie odpowiedzialności organów administracyjnych za podejmowane przez nią działania<sup>8</sup>.

Nowe technologie ICT wywierają ogromny wpływ na administrację publiczną we wzmacnianiu jej relacji z obywatelami, również na płaszczyźnie gospodarczej. Zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji i wzrost zaangażowania w sprawy publiczne można osiągnąć poprzez:

- informowanie – polega zasadniczo na jednostronnym przepływie informacji od organów administracyjnych do obywateli, np. dostęp do archiwów publicznych, urzędowych stron internetowych, rejestrów państwowych,
- konsultacje – są to dwustronne relacje, w których obywatele wyrażają swoje opinie i przekazują je administracji, np. komentarze do projektowanych aktów prawnych bądź planowanych usług, badania opinii publicznej,
- aktywne uczestnictwo – polega na podejmowaniu przez obywateli czynnego udziału w procesie decyzyjnym, np. poprzez uczestnictwo w tworzeniu planów i strategii, jednak odpowiedzialność za realizację ostatecznych decyzji spoczywa na urzędzie. Jest to relacja dwustronna oparta na zasadzie partnerstwa i współpracy<sup>9</sup>.

Tak więc o e-Governmentcie możemy mówić jeżeli administracja publiczna oferuje swoim obywatelom usługi zarówno informacyjne, komunikacyjne jak i transakcyjne. Stosowanie elektronicznej administracji jest również istotnym narzędziem usprawniającym relacje między administracją a podmiotami gospodarczymi, szczególnie małymi i średnimi przedsiębiorcami. Istotnym elementem wprowadzanych ulepszeń będzie zmiana relacji w załatwianiu spraw obywatela. To już nie obywatel będzie obsługiwał urząd dostarczając mu dokumenty z różnych źródeł, ale urząd będzie obsługiwał obywatela składającego podanie drogą elektroniczną.

---

<sup>8</sup> Por. *The e-Government Handbook for Developing Countries*, „Center for Democracy and Technology Policy Post” 2002, Vol. 8, No. 26, s. 1, <http://www.cdt.org/egov/handbook/2002-11-14egovhandbook.pdf>

<sup>9</sup> Zob. *Citizens as Partners, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD, Paryż 2001, s. 15–16, [www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF](http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF).

### 3. Usługi e-administracji dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą

W ramach informatyzacji administracji wyłoniona została lista podstawowych usług dla obywateli i przedsiębiorców, które powinny być świadczone przez sektor publiczny z użyciem środków elektronicznych<sup>10</sup>. Zaznaczono przy tym, iż lista i proces wdrażania w życie tych usług powinien być co najmniej raz w roku aktualizowany i dostosowywany do ówczesnie panujących warunków, co pozwoli na zapewnienie możliwości załatwiania spraw pomiędzy obywatelem, podmiotem gospodarczym a rządem drogą elektroniczną. Dla przykładu przeanalizuję proponowany proces rejestracji działalności gospodarczej przy wykorzystaniu środków elektronicznych. Głównym założeniem i korzyścią jaka ma płynąć z wdrożenia tego procesu jest oszczędność czasu dla przedsiębiorcy. Dziś aby rozpocząć wykonywanie działalności gospodarczej należy dopełnić szeregu formalności, które same w sobie, każda z osobna nie mają dla przedsiębiorcy żadnego znaczenia, poza tym, że umożliwiają postawienie następnego kroku. Więc przechodzi on pomiędzy kolejnymi instytucjami zaczynając od właściwego Urzędu Gminy (lub sądu rejestrowego), przez odpowiedni Urząd Statystyczny, właściwy Urząd Skarbowy i stosowny Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nie można zapomnieć o otwarciu prawnie wymaganego rachunku w wybranym przez siebie banku, odwiedzeniu podmiotu wytwarzającego pieczęć oraz kilku instytucji gdzie dokona niezbędnych opłat (np. za uzyskanie wpisu w ewidencji działalności gospodarczej). Podmiot chcący prowadzić działalność gospodarczą dopóki nie zdobędzie ostatniego kwitu nie może wystawić swojej pierwszej faktury, swojemu pierwszemu klientowi<sup>11</sup>. Planowany proces rejestracji działalności gospodarczej miałby polegać na złożeniu przez zainteresowanego odpowiedniego wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej do właściwego organu administracji publicznej. Następnie osoba ta będzie podlegała tzw. *autentykacji* czyli przydzielone zostaną jej uprawnienia po weryfikacji jej tożsamości. Po wypełnieniu formularza i wysłaniu wniosku oraz dokonaniu niezbędnych opłat, urząd automatycznie dokonuje wpisu do ewidencji działalności, następnie automatycznie przekazuje informacje o tym fakcie obywatelowi oraz wysyła wniosek o nadanie numeru REGON. Po uzyskaniu informacji o nadaniu urząd automatycznie zgłasza działalność w Urzędzie Skarbowym oraz do ubezpieczeń społecznych. W końcu wysyłana jest informacja o zakończeniu procesu. Na dzień dzisiejszy czynności te wykonuje zainteresowany. Wprowadzenie tych usprawnień w życie pozwoli zaoszczędzić każdemu, kto chce założyć firmę sporo czasu związanego z bieganiem od jednego urzędu do drugiego. Urzęd-

---

<sup>10</sup> W Polsce lista usług podstawowych dla obywateli i przedsiębiorców świadczonych przez administrację publiczną przy użyciu środków elektronicznych zawarta została w projekcie *Wrota Polski – Wstępna koncepcja projektu*, Komitetu Badań Naukowych, Warszawa 2002. Następnie dokument ten został rozwinięty i dostosowany do polskich realiów przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji w 2004 roku, wydany jako *Wrota Polski – Produkty końcowe*. Dokument dostępny na stronie [www.mnii.gov.pl](http://www.mnii.gov.pl). „Wrota Polski” zostały zaproponowane jako nazwa zintegrowanego systemu informatycznego, umożliwiającego świadczenie usług publicznych, a w szerszym znaczeniu jako nazwa projektu, symbolizującego otwarcie Polski na nowe techniki, współpracę z innymi krajami oraz otwarcie państwa na potrzeby obywateli. Głównym celem projektu jest umożliwienie obywatelowi załatwienia za pośrednictwem Internetu swoich codziennych spraw, bez potrzeby udawania się do urzędu. Zakłada się utworzenie jednego miejsca do kontaktu i załatwiania spraw z urzędami, dzięki któremu obywatel, za pośrednictwem Internetu, będzie miał dostęp do urzędu przez całą dobę, siedem dni w tygodniu.

<sup>11</sup> Zob. R. Ganowski, *Procesy biznesowe a informatyzacja administracji publicznej*, [w:] Z. Olejniczak (red.) *Systemy informatyczne w administracji*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004, s. 67.

nicy natomiast nie będą zmuszeni kilkakrotnie wpisywać tych samych danych dotyczących chociażby imienia, nazwiska, miejsca zamieszkania zainteresowanego do kolejnych baz danych. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>12</sup> przewiduje możliwość złożenia wniosku o wpis do ewidencji w formie elektronicznej (art. 40 ust. 1) po spełnieniu warunków wskazanych w ustawie, a także na mocy art. 44 możliwość jednoczesnego żądania dokonania wpisu do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON), zgłoszenia identyfikacyjnego albo aktualizacyjnego dla potrzeb ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego. Przytoczone przepisy zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2007 roku.

Przedstawione powyżej propozycje są na razie we wstępnej fazie projektowej i na ich realizację będziemy musieli poczekać, tym bardziej, że przepis art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>13</sup>, zobowiązujący wszystkie jednostki administracji publicznej do przyjmowania podań, dokumentów i formularzy oraz dokonywania innych czynności w postaci elektronicznej, przy użyciu podpisu elektronicznego został znowelizowany. Termin jego wejścia w życie został przesunięty do dnia 1 maja 2008 r. Teoretycznie powinniśmy już dzisiaj móc załatwić wiele spraw urzędowych przez Internet. Pozwala na to art. 63§1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który mówi, że podania mogą być wnoszone za pośrednictwem poczty elektronicznej albo formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został projekt rozporządzenia w sprawie struktury i sposobu sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych oraz warunków organizacyjno-technicznych ich doręczania. Uzasadnione obawy budzi fakt nieprzygotowania urzędów pod względem odpowiedniej infrastruktury technologicznej i brak odpowiednich umiejętności po stronie urzędników administracji publicznej. Niewiele jest dzisiaj podmiotów, które korzystają z tego prawa. Obowiązkowo jednak od 1 lutego elektronicznie zaczną składać deklaracje podatkowe wielkie korporacje (około 7,5 tys. przedsiębiorców), takie jak banki, firmy ubezpieczeniowe, a także osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które współpracują z wyspecjalizowanymi urzędami skarbowymi, pozostali przedsiębiorcy mają jeszcze wybór<sup>14</sup>.

Kolejnym krokiem w kierunku ułatwienia życia przedsiębiorcom jest zmiana ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>15</sup>. Wprowadziła ona elektroniczny dostęp do wydziałów KRS, przewiduje też utworzenie Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, której główne zadania obejmują prowadzenie zbioru informacji Rejestru oraz elektronicznego katalogu dokumentów spółek, udzielanie informacji z Rejestru oraz przechowywanie i udostępnianie kopii dokumentów z katalogu, a także utworzenie i eksploatacja połączeń Rejestru i katalogu w systemie informatycznym (art. 4 ust. 2 ustawy). Dostęp do zasobów KRS drogą elektroniczną oznacza, że wszelkie wnioski i pisma składane do sądów rejestrowych muszą być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W ten sposób uzyskanie danych z KRS będzie możliwe z każdego miejsca w Polsce. Opłata za odpisy

---

<sup>12</sup> Dz.U. 2004, Nr 173, poz. 1807. z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz.U. 2001, Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.

<sup>14</sup> M. Matusik, *Do urzędu skarbowego bez wychodzenia z firmy*, „Rzeczpospolita”, 13. 04. 2006 r.

<sup>15</sup> Zob. ustawę z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2006, Nr 208, poz. 1540).

będzie także regulowana elektronicznie<sup>16</sup>. Przedstawiona zmiana przepisów w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym czyni zadość warunkom stawianym przez prawo wspólnotowe, a także uwzględnia wymóg art. 58 ustawy z dnia 18 września 2001 r o podpisie elektronicznym. Jego wejście w życie będzie miało pozytywny wpływ na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki. Wzmocni jawność życia gospodarczego poprzez zwiększenie dostępności dokumentów spółek kapitałowych, takich jak akty założycielskie (umowy i statuty) oraz sprawozdania z działalności i finansowe. Stworzy również nowy kanał dostępu do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego sądów gospodarczych, co powinno zwiększyć dostępność sądów rejestrowych dla przedsiębiorców i ułatwić (a tym samym przyspieszyć) dokonywanie przez nich wpisów w rejestrze. Oba powyższe czynniki powinny się przyczynić do zwiększenia atrakcyjności prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno dla podmiotów krajowych jak i zagranicznych. Projektowane zmiany powinny również wpłynąć pozytywnie na pewność obrotu gospodarczego, gdyż poszerzony i ułatwiony dostęp zarówno do wydawanych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego odpisów, zaświadczeń i informacji, jak i dostęp do, dotychczas przechowywanych w aktach rejestrowych, dokumentów spółek, w znaczący sposób ułatwi przedsiębiorcom zbieranie informacji o ich kontrahentach i jednocześnie znacząco go przyspieszy, co w sposób bezpośredni przekłada się na zwiększenie pewności obrotu gospodarczego<sup>17</sup>.

Już dziś możemy bezpłatnie uzyskać z Krajowego Rejestru Sądowego m.in.: adres, numer REGON oraz sposób reprezentacji interesującego nas podmiotu. Należy tylko wejść na stronę internetową Ministerstwa Sprawiedliwości ([www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)). Po wejściu do konkretnego rejestru należy odszukać przedsiębiorcę lub inny interesujący nas podmiot (wyszukiwanie po nazwie lub numerze KRS). W wyniku wyszukiwania zostanie zwrócona lista podmiotów spełniających zadane kryteria. Ponadto przygotowany jest projekt, w którym zaproponowano, aby przedsiębiorcy mogli składać elektroniczne wnioski przez system portalowy prowadzony w systemie informatycznym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, dostępny w publicznych sieciach teleinformatycznych, a przede wszystkim w Internecie. Korzystając z portalu, przedsiębiorcy będą mogli przekazywać wnioski rejestrowe do sądów rejestrowych wraz z załącznikami i dokumentami, składać elektroniczne wnioski do Centralnej Informacji o wydanie odpisów, wyciągów, zaświadczeń i udzielanie informacji oraz o udostępnienie kopii dokumentów z elektronicznego katalogu dokumentów spółek.

#### **4. Dostęp do informacji gwarantem przejrzystości administracji publicznej**

Istotnym elementem rozwoju elektronicznej administracji, również w Polsce, jest łatwy i niczym nieskrępowany dostęp do informacji – jednego z najbardziej cenionych obecnie dóbr. Zmianie ulega zakres informacji, metody dostępu do niej i sposoby wykorzystywania, zmieniają się i przybywają uczestnicy w procesie komunikowania się, zmienia się

---

<sup>16</sup> A. Maciejewski, *Do KRS bez kolejki*, „Computerworld”, 04.05.2006 r., [www.computerworld.pl/news/92711.html](http://www.computerworld.pl/news/92711.html)  
Projekt ustawy dostępny na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości – [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

<sup>17</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (komunikacja elektroniczna), dostępne na stronie [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

znaczenie informacji. Prawo do uzyskania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybuowania potrzebnych obywatelom danych, w tym informacji o procesach podejmowania decyzji politycznych i administracyjnych (tzw. informacji publicznych) nabiera coraz większego znaczenia jako istotny czynnik rozwoju cywilizacyjnego. Diametralne zmiany zachodzące w społeczeństwie spowodowane rozwojem nowoczesnych technologii informacyjnych, umożliwiających łatwiejszy i powszechniejszy dostęp do wszelkiego rodzaju informacji, przyczyniają się do tego, iż udział obywateli w procesach demokratycznych nie kończy się wyłącznie na akcie wyborczym<sup>18</sup>. Dziś różne podmioty (obywatel, przedsiębiorcy, organizacje społeczne) dążą do uczestnictwa w jak najwcześniejszej fazie procesów decyzyjnych, mając świadomość tego, w jak wielkim stopniu posiadana wiedza przesądza o kształcie późniejszej decyzji. W wyniku tych procesów nastąpiła formalizacja prawa dostępu do informacji (w tym do informacji publicznej) zarówno w prawie międzynarodowym jak i w prawodawstwach poszczególnych krajów. W Polsce również istnieje podłoże prawne dla realizowania prawa dostępu do informacji. Sejm dnia 6 września 2001 roku uchwalił przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>19</sup>, które kompleksowo określają ramy prawne obowiązku informacyjnego administracji publicznej oraz zasady korzystania z konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.

Jednym ze sposobów zagwarantowania powszechnego dostępu do informacji publicznych jest umieszczenie ich na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Jest to urzędowy publikator teleinformatyczny w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci (art. 8 ust. 1 u.d.i.p.). Za udostępniane tam informacje podmiot zobowiązany bierze całkowitą odpowiedzialność. Struktura strony głównej, standardy struktury stron podmiotowych a także zakres i tryb przekazywania informacji, oraz standardy zabezpieczenia treści informacji publicznych udostępnionych w BIP zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>20</sup>. BIP na dzień dzisiejszy funkcjonuje jako system stron www stworzonych przez każdy podmiot zobowiązany. Stronę główną z wykazem odnośników umożliwiających połączenie z tymi stronami tworzy minister właściwy do spraw administracji publicznej. W praktyce najczęściej na istniejącej już stronie internetowej urzędu zamieszcza się logo BIP, w ten sposób czyniąc zadość nałożonym obowiązkom. Spowodowało to zwielokrotnienie serwisów z niespójną zawartością i dość wysokimi kosztami utrzymania. Powoduje to różnorodność wśród stron podmiotów zobowiązanych, a serwisy internetowe urzędów administracji publicznej nie spełniają żadnych standardów. Kolejnym problemem jest to, iż zdecydowana większość urzędów administracyjnych traktuje obowiązek udzielania informacji publicznej jako zło konieczne, do którego realizacji zostały przymuszone. Dlatego też przygotowywana jest zmiana w ustawie o dostępie do informacji publicznej, mająca na celu wprowadzenie centralizacji BIP-u. Ma to polegać na wprowadzeniu jednego adresu www, ujednoczeniu wyglądu serwisu, narzuceniu struktury zawartości oraz funkcjonalności BIP-u. Przyjęcie ustawy o dostępie do informacji publicznej umożliwi obywatelom praktyczne korzystanie z prawa do informacji zagwarantowanego w Konstytucji RP z 1997 r.

---

<sup>18</sup> T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 7.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 67, poz. 619.

Administracja publiczna dysponuje ogromną ilością informacji, które gromadzi bądź sama tworzy, poza tym ich zasoby coraz częściej są zawierane w rozbudowanych serwisach, niejednokrotnie nieczytelnych, a odnalezienie potrzebnej nam informacji nastęcza nie lada kłopoty. Infrastruktura informacyjna administracji publicznej w państwie, a niekiedy także w skali międzynarodowej, stanowi kompleks systemów teleinformatycznych ściśle ze sobą powiązanych i współdziałających. To współdziałanie polega na wymianie informacji, wspomaganie kontroli jakości i integralności informacji, korzystaniu ze wspólnych zasobów informacyjnych i metainformacyjnych. Dzięki temu możemy optymalizować koszty infrastruktury informacyjnej całej administracji publicznej, innych jednostek sektora publicznego i podmiotów społecznych i ekonomicznych: przedsiębiorców, jednostek społecznych, gospodarstw domowych<sup>21</sup>. Aby pomóc odnaleźć się w gąszczu informacji gromadzonych i wytwarzanych przez administrację publiczną, zawartych w wielu różnych systemach informacyjnych (elektronicznych i ciągle jeszcze papierowych) powinny być stosowane określone standardy informacyjne i teleinformatyczne, które umożliwią kontrolę jakości i integralności systemów informacyjnych. Pozwoli to na zdobywanie informacji ze sobą powiązanych a rozproszonych w różnych bazach danych. Standardy informacyjne mogą przybrać różne postacie, mogą to być reguły, wzory, zestawy cech lub parametrów technicznych, ekonomicznych, społecznych, obowiązujących z mocy prawa bądź innych decyzji, lub rekomendowanych przez instytucje państwowe, organizacje społeczne, zawodowe, gospodarcze, przez przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne, albo stosowanych w praktyce na mocy decyzji konkretnej jednostki organizacyjnej<sup>22</sup>. Stosowanie jednakowych standardów przez różne podmioty występujące także w sferze gospodarczej, zapewni spójność i współdziałanie osób, instytucji systemów, procesów i urzędzeń. Ponadto urzeczywistni zasadę równego traktowania i wyeliminuje możliwości stosowania nadużyć wobec niektórych podmiotów przez organy administracji publicznej, gdyż każdy zainteresowany będzie mógł powołać się na określone i stosowane w praktyce standardy.

Rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz upowszechnienie dostępu do informacji (nie tylko publicznej) pozwoliło na uwypuklenie zasady jawności działania organów administracji publicznej. Zasada jawności i prawo dostępu do informacji są dzisiaj często przywoływane jako dwa istotne instrumenty używane w strategii antykorupcyjnej państwa i zapobieganiu nieuczciwym działaniom urzędników administracyjnych. Zachowanie korupcyjne funkcjonariusza publicznego to świadome i celowe sprzeniewierzenie władzy publicznej, w którą został on wyposażony, naruszenie obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska, pełnionej funkcji, urzędu, poprzez działania zmierzające do realizacji interesu egoistycznego jednostki lub określonej grupy, rozumianego jako wartość przeciwstawna wobec interesu publicznego oraz działania związane z nadużyciem władzy, wykorzystaniem swojej pozycji dla realizacji tegoż celu<sup>23</sup>. Istnienie zjawiska korupcji wśród urzędników publicznych jest niezaprzeczalnym faktem, niosącym za sobą zagrożenia zarówno gospodarcze jak i polityczno-ustrojowe. Dyskusyjna i zmienna jest skala występowania tego zjawiska. Dlatego też w wielu krajach, poprzez określone zasady, tworzone

---

<sup>21</sup> Zob. J. Oleński, *Standardy informacyjne w e-administracji*, [w:] Z. Olejniczak (red.), *Systemy informacyjne w administracji*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004, s. 29.

<sup>22</sup> Tamże, s. 29–32.

<sup>23</sup> Zob. R. Gałęski, *Administracyjnoprawne instrumenty przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej*, [w:] „Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia”, Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 86.



regulacje, orzecznictwo, praktykę administracyjną i doktrynę, dąży się do niwelowania i minimalizowania szkód wywołanych przez występowanie korupcji. Przykładowo Komisja Nolana (Wielka Brytania, 1995 r.) określiła siedem podstawowych zasad odnoszących się do wszystkich aspektów życia publicznego i mających wpływ na jego przejrzystość. Są to:

- bezstronność – sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje kierując się jedynie dobrem publicznym. Nie powinni kierować się chęcią odniesienia korzyści finansowych dla siebie, krewnych czy przyjaciół,
- niezawisłość – sprawujący funkcje publiczne nie powinni stawiać się w sytuacji finansowej czy w jakiegokolwiek innej zależności od osób trzecich czy organizacji, które mogłyby wpływać na sposób sprawowania ich funkcji publicznych,
- obiektywizm – podczas wypełniania zadań publicznych, takich jak obsadzanie stanowisk publicznych, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród i innych korzyści, sprawujący funkcje publiczne powinni kierować się kryteriami merytorycznymi,
- odpowiedzialność – sprawujący funkcje publiczne odpowiadają przed społeczeństwem za swoje decyzje i działania, i muszą poddać się wszelkim odpowiednim dla ich stanowiska procedurom kontrolnym,
- jawność – sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje i działać tak jawnie, jak to jest tylko możliwe. Powinni podawać uzasadnienie swoich decyzji i ograniczać przepływ informacji tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego interes społeczny,
- uczciwość – sprawujący funkcje publiczne powinni deklarować wszelkie prywatne korzyści związane z zajmowanym stanowiskiem i zażegnać wszystkie wyniki konfliktów w sposób chroniący dobro społeczne,
- przywództwo – sprawujący funkcje publiczne powinni promować i wspierać realizacji wymienionych zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym<sup>24</sup>.

Działanie zgodne z tymi zasadami gwarantuje i promuje zwyczaj przestrzegania zasad etyki w życiu publicznym i wytwarza etyczne otoczenie, w którym politycy i urzędnicy uważani są ogólnie za uczciwych. Formułuje się pogląd, iż skuteczność metod wykrywania zjawisk przestępczych i metod odstraszenia prowadzi do przekonania, że łamanie zasad, przyjmowanie łapówek i uczestniczenie w defraudacjach jest zbyt kosztowne, ryzykowne, wręcz nieopłacalne. Wdrożenie tych zasad stanowi jeden ze sposobów eliminowania zjawiska korupcji. Są to uregulowania o charakterze prewencyjnym, które służą zapobieganiu powstania tego zjawiska poprzez likwidowanie „stanów korupcjogennych”. Drugi sposób obejmuje normy o charakterze represyjnym, które zwalczają zachowania korupcyjne poprzez stosowanie środków dyscyplinarnych i odpowiedzialność służbową funkcjonariuszy. Mają działać odstrasząco oraz wykluczać te osoby z kręgu funkcjonariuszy publicznych, które nie nadają się do wykonywania tego typu służby<sup>25</sup>. Pojawiają się różne dokumenty określające zasady i praktyki jakimi powinni kierować się zarówno przedsiębiorcy jak i urzędnicy administracji publicznej. 6 września 2001 r. Parlament Europejski przyjął *Eu-*

---

<sup>24</sup> Za J. Pope, *Rzetelność życia publicznego: metody zapobiegania korupcji*, ISP, Warszawa 1999, s. 58–59.

<sup>25</sup> Por. R. Gałęski, *op. cit.*, s. 88. Za przykład normy o charakterze represyjnym może posłużyć przepis Kodeksu Karnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553), w myśl którego karze podlega osoba, która w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, która uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej a czyn ten został popełniony w związku z naruszeniem prawa (art. 228 K.k.)

*ropejski Kodeks Dobrej Administracji*, opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Södermana. Służyć ma on wszystkim organom administracji publicznej za wzór postępowania. W Polsce, dzięki staraniom Rzecznika Praw Obywatelskich przetłumaczono powyższy dokument na język polski, ponadto Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem wprowadził *Kodeks Etyczny Służby Publicznej*<sup>26</sup>.

## 5. Uwagi końcowe

Wprowadzenie w życie wszelkich standardów i przepisów, na podstawie których działalność administracji publicznej stanie się bardziej przejrzysta i efektywna pozwoli na odejście od mocno ugruntowanego w świadomości całego społeczeństwa stereotypu nieetycznego, przesiąkniętego korupcją, biznesu prowadzonego w Polsce. Powodzenie tego procesu będzie też zależec w dużym stopniu od samych obywateli i przedsiębiorców, którzy muszą przełamać swego rodzaju milczące przyzwolenie na rozpowszechnianie się nieuczciwości w życiu publicznym, w tym również w życiu gospodarczym.

Drugim zadaniem, któremu musi podolać administracja publiczna w dobie komunikacji elektronicznej, jest sprostanie oczekiwaniom obywateli i przedsiębiorców w zakresie umożliwienia im szybszego załatwienia spraw związanych z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą, bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie. Polska przygotowuje się do wprowadzenia na szerszą skalę elektronicznych usług administracji publicznej dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w ramach tworzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP). Najbardziej zaawansowane są prace nad wdrożeniem w życie projektu e-Deklaracje, obsługującego m.in. elektroniczne deklaracje podatkowe przedsiębiorców, obowiązują już także przepisy umożliwiające wykorzystywanie w swej działalności elektronicznych faktur, a także wypełnianie obowiązków wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Projektowane oraz podjęte już przez administrację publiczną działania organizacyjne, prawne i informatyczne mają na celu udostępnienie przedsiębiorcom usług *on-line*, ułatwiając im tym samym wypełnienie obowiązków ustawowych, związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Ma to także ogromne znaczenie dla poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorców działających na terytorium Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego, a tym samym wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki.

---

<sup>26</sup> W. Gasparski, *Elementy polskiego życia gospodarczego w świetle badań z zakresu etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, [w:] J. Sójka (red.), *Etyka biznesu „po Enronie”*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2005, s. 223.

# **Economic Activity in the Times of Informatization of the Public Administration**

## **Summary**

Information technologies that are developing intensively in the present day exert an immense influence on various fields of our lives, e.g. economy, education as well as public administration. As a result a new phenomenon emerges, that is, the electronic administration (e-administration). This paper discusses the key resolutions the e-administration programme aims at optimizing the public administration activities and lowering its operation costs. Moreover the e-administration makes offices easily accessible for ordinary citizens and entrepreneurs. The functioning of the economic activity is a result of activities undertaken both by business entities and by representatives of public administration. Thus we can expect that e-administration tools will spread ethical rules in public administration activities.