

E-urząd jako odpowiedź na współczesne wyzwania zarządzania publicznego w samorządzie gminnym

administracja publiczna # e-administracja # e-urząd # new public management # prywatyzacja # public governance # neoweberowski model administracji publicznej # administracja publiczna w państwie prawa # administracja publiczna w dobie globalizacji # samorząd terytorialny # gmina # obywatel

public administration # e-administration # e – office # new public management # privatization # public governance # public administration model # public administration in the state of law # public administration in the globalised age # self-government # municipality # citizen

Administracja publiczna ewoluuje. Od dłuższego czasu obserwujemy postępującą komputeryzację w życiu publicznym. Poza pewną grupą ludzi, już niemal wszyscy korzystają z dobroci współczesnych technologii. Stało się to już tak codzienne, że zwykły obywatel rzadko wyobraża sobie, że miałby gdziekolwiek stać w kolejce, na cokolwiek czekać (prawdopodobnie zostałyby to uznane za nieporozumienie). Rosnący standard życia stał się tym samym impulsem do przeobrażeń zachodzących w administracji publicznej, która zwłaszcza na szczeblu samorządowym powinna pokazywać, że interesuje się obywatelem, czy też mówiąc szerzej – wspólnotą samorządową. Tym samym administracja publiczna musiała się zaadoptować do nowych warunków, a więc zaakceptować bardziej wyraziście swój „służebny” (z przeznaczenia) względem obywatela charakter. Dodatkowe determinanty wynikają z członkostwa w Unii Europejskiej, które zobligowało nasz kraj do stopniowego wyrównywania poziomu standardów usług publicznych do tych, jakie mają w swoich państwach obywatele innych, lepiej rozwiniętych państw członkowskich.

Public administration is evolving. For a long time, we have been observing progressive computerization in public life. Beyond a certain group people, almost everyone uses the kindness of modern technology. It has become so every day that a mere citizen seldom imagines that he would have anywhere to stand in line, for whatever to wait (it would probably be considered a bad misunderstanding). The growing standard of living has thus become a stimulus to the public administration, which in particular at local government should show that it is interested in a citizen, or more broadly, a self-governing community. Thus, the public administration had to

OPEN ACCESS

Citation: charzewski P., E-urząd jako odpowiedź na współczesne wyzwania zarządzania publicznego w samorządzie gminnym, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/2 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.88>

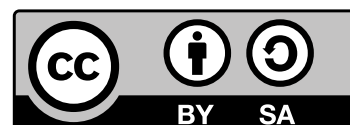
Editor: Jerzy Korczak

Received: October, 2018

Accepted: December, 2018

Published: December, 2018

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość” This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.



adapt to the new conditions, and therefore to accept more vividly its „menial” (of Destiny) against the citizen’s character. Additional determinants derive from Members European Union, which one obliges our country to gradually compensate for the level of public service standards to those nationals of other better-developed Member States in their countries.

mgr Przemysław Charzewski – doktorant w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

1. Wstęp

Weberowski model biurokracji w klasycznym rozumieniu utrzymywał się aż do lat 70., kiedy to zaczęły pojawiać się koncepcje zwiększenia zarówno zakresu dostępności, jak i efektywności usług publicznych dla mieszkańców wspólnot samorządowych, które przyjęły miano nowego zarządzania publicznego (*new public management*) i polegały w znacznej mierze na prywatyzacji form wykonywania zadań publicznych, za których realizację administracja publiczna ponosiła jedynie odpowiedzialność końcową. Z kolei ujawnienie ich słabości skłoniło do wypracowania koncepcji opartej na partycypacji w wykonywaniu zadań publicznych sektora prywatnego, co zyskało miano *governance* i przyjmowało na przestrzeni czasu na bieżąco weryfikowane wersje (np. *good governance*, *e-governance*). Po latach poszukiwań dostrzeżono potrzebę powrotu do korzeni i zaczęto podejmować próby łączenia modelu administracji weberowskiej w jego klasycznym wydaniu z owocami postępu, do których zaliczymy chociażby e-administrację,

zawdzięczającą swoje miano wszechogarniającej nasze życie technice i wspomnianej komputeryzacji, czy też ogólniej – zaawansowanemu rozwojowi technologii informacyjnych.

Jedną z odpowiedzi na zapotrzebowania wynikłe zarówno z rozwoju ludzkości, postępu technologicznego, jak i konieczności dalszej realizacji przynależnych administracji publicznej zadań w demokratycznym państwie prawa, są e-urzędy, które na specjalnych e-platformach umożliwiają obywatelom szybsze i wygodniejsze załatwianie ich codziennych spraw wymagających kontaktu z władzą publiczną. W niniejszej publikacji powyższa problematyka zostanie omówiona przede wszystkim na tle gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, gdzie administracja powinna być szczególnie blisko obywatela.

2. Droga od weberowskiego do neoweberowskiego modelu administracji publicznej

Termin „administrować”, w świetle nauk o organizacji i zarządzaniu, oznacza regulację

funkcjonowania danej instytucji, jednak bez ścisłego ukierunkowania na realizację jej celu. Odnosi się to zarówno do relacji wewnętrznych, jak i zewnętrznych danej instytucji¹. Geneza terminu „administracja” sięga czasów rzymskich. Pochodzi on od łacińskiego *ministrare*, co znaczyło „służyć”. Ten zaś termin – jak podaje Jerzy Supernat – prawdopodobnie od *manus*, tj. „ręki”. Przedrostek *ad* miał podkreślać celowy i wykonawczy charakter owego *ministrare*. Trzeba jednak podkreślić, że w prawie rzymskim *administrare* jako całość odpowiadało znaczeniowo naszemu „zarządzaniu.” W okresie późniejszym, obejmującym XII i XIII w., kiedy to kształtował się język prawny Europy, pojęcie *administratio* również oznaczało „zarządzanie” – tyle, że „cudzym majątkiem”. Zawsze zatem był to rodzaj służby, działalności wykonawczej, pełnionej na rzecz kogoś ważniejszego. Tym kimś, w przypadku administracji publicznej, będzie władza polityczna, która w demokratycznych

państwach prawnych zawsze jest wykonywana na rzecz dobra wspólnego, zwanego też niekiedy powszechnym, jak również w służbie prawu. Szczególną determinantą wspomnianego dobra wspólnego, czy też powszechnego, jest interes publiczny (autor odwołuje się również do art. 1, 7 i 82 Konstytucji)².

Definiując administrację publiczną, zauważyć należy rozmaity sposób rozkładania akcentów przy próbie budowania definicji. Analizując obecne w doktrynie polskiego prawa administracyjnego wypowiedzi, można wskazać następujące jej elementy konstrukcyjne:

- 1) wykonawcza i organizatorska działalność,
- 2) wykonywana w interesie publicznym,
- 3) na podstawie i w granicach przepisów prawa powszechnie obowiązującego,
- 4) przez organy administracji państwowej, samorządowej i podmioty administrujące prowadzące działalność w porozumieniu, jak również ważnym prawnie związaniu o charakterze umownym z odpowiednimi, właściwymi w danym zakresie spraw publicznymi organami administracji publicznej, które ponoszą odpowiedzialność za należyłą realizację zobowiązań podmiotów innych niż tradycyjna administracja publiczna³.

Pisząc o administracji publicznej w kontekście ewolucji od modelu weberowskiego do neoweberowskiego, mam na myśli nie tyle genezę jej rozwoju od czasów starożytnych, co raczej konkretny przedział czasu obejmujący przede wszystkim okres od poł. XIX w. do współczesności. Do przełomu lat 80. i 90.

1. A. Chrisidu-Budnik, *Zarządzanie, kierowanie, administrowanie, rządzenie*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 242.

2. J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej – wykład*, s. 2, http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_14_2_Microsoft_Word_-_Pojecie_administracji_publicznej.pdf; [dostęp: 30.07.2018]. Art. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) stanowi: „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Treść przepisu art. 7 Konstytucji brzmi: „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, co jest wyrazem zasady praworządności. W art. 82 wskazano, że: „obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i troska o dobro wspólne”.

3. Ujęcie inspirowane – J. Supernat, dz. cyt., s. 2–3; który przytacza definicje zawarte w publikacjach takich, jak: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003; F. Longchamps, *Administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007 i H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999 oraz M. Kulesza, D. Sześcińo, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.

XX w. możemy mówić o administracji publicznej opartej na wzorze weberowskim, który charakteryzował się modelem biurokratycznym. Jego koncepcja narodziła się w myśli wielkiego niemieckiego socjologa, prawnika i ekonomisty – Maxa Webera. Utożsamiał on ten model z biurokratycznym sztabem administracyjnym, składającym się z osobiście wolnych i podlegających jedynie rzeczowym obowiązkom urzędników pracujących w ramach przyjętej hierarchii i w granicach przypisanych kompetencji, zatrudnionych w oparciu o kontrakt po uprzednio wygranych konkursach i wynagradzanych pensjami dopasowanymi do zajmowanych stanowisk oraz etycznie uzasadnianych argumentacji, uznających swoją pracę za główne źródło dochodu, jak również podlegających ścisłej dyscyplinie i kontroli⁴. Za Stanisławem Mazurem możemy przytoczyć ogólne cechy opisywanego wyżej modelu biurokratycznego, a są to: hierarchiczność, depersonalizacja, bezosobowe przepisy stanowiące podstawę działania, kwalifikacje formalne będące podstawą zatrudnienia i awansu, jak również specjalizacja i podział pracy oraz skuteczność⁵. Michał Kulesza i Dawid Sześciłdo przytaczają zasadnicze, choć swoiście pojmowane zalety modelu biurokratycznego, do których należą z kolei: efektywność, obiektywizm, prawidłowość (w kontekście poprawnych decyzji opartych o obowiązujące administrację normy), ugruntowane myślenie normatywne (takie podejście zmniejsza ryzyko dyskrecjonalności) i standaryzacja (stałe, powielane rozwiązania,

które zostały już sprawdzone). Co się ma zaś do wad modelu biurokratycznego – stały się one przyczynkiem do narodzin koncepcji nowego zarządzania publicznego (pod wątpliwość poddano m.in. efektywność biurokracji)⁶.

Nowe zarządzanie publiczne było odpowiedzią na recesję gospodarczą lat 70. Tradycyjnie działającej administracji publicznej zaczęto zarzucać m.in. nadmierną rozbudowę, pochłanianie zbyt wielu środków publicznych przy nadmiernie wysokich kosztach funkcjonowania, nadmierną aktywność i zajmowanie się sprawami, którymi lepiej zajęłby się sektor prywatny, niezdolność do wywiązywania się przez rządy z obietnic, nieskuteczność, nieefektywność i brak elastyczności oraz niski poziom zaspakajania potrzeb obywateli⁷.

Termin nowego zarządzania publicznego opisuje typ reform administracyjnych ukierunkowanych na działanie mechanizmów i instrumentów charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego. Do najbardziej upowszechnionych koncepcji zaliczamy menadżeryzm, rynkowo zorientowaną administrację publiczną, rząd przedsiębiorczy i zarządzanie biznesowe. Ich cechą wspólną jest zaś m.in. nastawienie na administrację, której działania są oparte o rezultaty, nie zaś o procedury; po drugie wiara w podejście rynkowe, czyli możliwość wykorzystania instrumentów sektora prywatnego w sektorze publicznym. Stanisław

4. A. Pakuła, *Kierunek administracyjny*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, dz. cyt., s. 57.

5. S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 54–55.

6. M. Kulesza, D. Sześciłdo, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 51–52; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 77.

7. S. Mazur, dz. cyt., s. 57.

Mazur przytoczył też konceptualizację procesów charakteryzujących nowe zarządzanie publiczne wg Nascholda i von Ottera. Według tego podziału będą to:

- 1) rozdzielenie ról klienta od dostawcy usług,
- 2) promowanie kontraktowania usług publicznych,
- 3) zorientowanie na wyniki,
- 4) uelastycznienie płacy i warunków pracy,
- 5) rozdzielenie aktywności politycznej od zarządzania operacyjnego (tj. realizacji polityk publicznych),
- 6) wprowadzenie elementów rynkowych i quasi-rynkowych do administracji publicznej (np. rodzaj agencji prywatnych działających w imieniu państwa),
- 7) zorientowanie działań na klienta,
- 8) wypracowanie przez rząd regulacji określających sposób świadczenia usług i ich standard⁸.

W latach 90. XX w. zaczęto koncepcję nowego zarządzania publicznego poddawać gruntownej krytyce, której zasadniczym powodem było rozmijanie się wizji społeczeństwa i polityków, co do tego, jaki miał być praktyczny wymiar zastosowanych rozwiązań, podniosła się bowiem efektywność i jakość usług, ale zmalały szanse obywateli na równą dostępność do nich. Wachlarz argumentów krytycznych w bardziej szczegółowym ujęciu wygląda następująco:

- 1) selektywne podejście do dorobku nauk o organizacji i zarządzaniu,

- 2) nadmierna ekonomizacja przejawiająca się m.in. w ograniczonej użyteczności eksplanacyjnej przez zwolenników teorii ekonomicznych stosowanych celem wyjaśniania zachowań „klientów” sektora publicznego,
- 3) ograniczona użyteczność instrumentów zarządzania sektora prywatnego w sektorze publicznym (z uwagi na różnice natury jakościowej),
- 4) propagowanie wąsko rozumianej efektywności ekonomicznej, co wpłynęło zaburzająco zarówno na ład prawny, jak i etyczny instytucji publicznych w zakresie ich odpowiedzialności społecznej,
- 5) wzrost zakresu kompetencji i autonomii urzędników oraz zakresu stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, co determinowało większe zagrożenie zjawiskiem korupcji,
- 6) drastyczny spadek odpowiedzialności urzędników służby cywilnej, co przejawiało się m.in. poprzez zaniknięcie hierarchicznego podporządkowania służbowego organów administracji publicznej wobec ministra, co naruszało jeden z podstawowych dogmatów związanych z istotą władzy wykonawczej⁹.

Narastająca krytyka nowego zarządzania publicznego doprowadziła do kształtowania się rozwiązań alternatywnych, do których zalicza się m.in. koncepcję *public governance*, co jest tłumaczone jako „rządzenie bez udziału rządu”, co nie powinno być jednak

8. Tamże, s. 58–59.

9. Tamże, s. 61–62.

10. Tamże, s. 62.

rozumiane zbyt dosłownie¹⁰. Do ogólnych założeń koncepcji „rządzenia bez udziału rządu” zaliczamy:

- 1 zastępowanie tradycyjnego, zhierarchizowanego układu rządzenia mniej zhierarchizowanym i posiadającym zarazem ograniczoną suwerenność – zwłaszcza na szczeblu centralnym,
- 2) występowanie kompleksowych sieci współzależności między różnymi ośrodkami władzy państwowej, gospodarczej i społecznej, jak również mechanizmów kolektywnego podejmowania decyzji oraz konsultacji społecznych. Władza publiczna wciąż jest jednak ważnym i aktywnym podmiotem tych relacji¹¹.

Public governance bywa rozumiane jako „partycypacyjne zarządzanie publiczne”, co wydaje się bardziej trafne i zdecydowanie lepiej oddające istotę znaczenia tego terminu. Zarządzanie partycypacyjne opiera się o teorię sieci, która – jak sama nazwa mówi – nawiązuje do struktur sieciowych. Struktura sieciowa miałaby się w tym wypadku składać z poziomo skorelowanych ze sobą interesariuszy, pozostających we współzależnościach w zakresie realizacji wspólnego przedsięwzięcia, gdzie efekt końcowy ma służyć całej stworzonej przez tych partnerów sieci. Wspomnianych partnerów stanowią zaś zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty pozarządowe, których położenie z założenia przedstawia się jako brak przewagi po czyjejkolwiek ze stron. Ośrodkiem inicjującym jest

tutaj administracja publiczna, przyjmująca rolę interaktywnego koordynatora sterującego działaniami mającymi doprowadzić do współtworzenia efektu końcowego. Mechanizm interaktywnej koordynacji oznacza tutaj bycie inicjatorem i kontrolerem, przy jednoczesnym pozostawaniu uczestnikiem sieci odpowiadającym za stymulację i uruchomienie potencjału pozostałych partnerów¹².

Powyższe stwierdzenie związane jest również z pojęciem tzw. wspólnego administrowania, jako że obecnie nie można osiągnąć ważnych celów publicznych wyłącznie w oparciu o działania istniejących organów administracji publicznej ani też przy stworzeniu nawet „superorganu”. Determinowane jest to tak fragmentacją, jak i rozproszeniem administracji publicznej, co wiąże się z wyłączeniem zadań publicznych z hierarchicznej biurokracji i nadawaniem im nowych form organizacyjnych tak w świetle prawa publicznego, jak i prywatnego oraz tworzeniem wyspecjalizowanych agencji w trojakim rozumieniu, tj. urzędów centralnych, państwowych osób prawnych, spółek handlowych. Wobec istnienia ww. czynników, administracja publiczna nie jest już

11. Tamże, s. 62.

12. M. Małecka-Łyszczek, op. cit., s. 48; autorka wskazuje w ramach przykładu na umowy dot. realizacji zadań publicznych, jakich możliwość zawarcia przewiduje ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Stronami są w tym wypadku administracja publiczna i podmiot niepubliczny, a procedury poprzedzające zawarcie umowy nazywa się inaczej procedurami partycypacyjnymi. Żeby jednak owy mechanizm poprawnie działał, potrzeba aktywności ze strony podmiotów niepublicznych będących zarazem partnerami społecznymi administracji publicznej i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego; art. 11 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2018 r., poz. 450, 650, 723).

hierarchicznym monolitem czy mega biurokracją, ale multibiurokracją/biurokracją rozproszoną¹³.

Kolejnym modelem jest koncepcja neoweberowskiego modelu administracji publicznej, mająca stanowić powrót do korzeni przy jednoczesnym zaadoptowaniu przydatnych rozwiązań z dwóch opisywanych wyżej prądów. Do elementów, za których adopcją opowiadają się neoweberyści, należą m.in.

- 1) zorientowanie administracji na potrzeby obywateli przy zastosowaniu nie tyle urynkowania, co zwiększenia jakości działań własnych,
- 2) uzupełnienie działań wyłanianych

13. J. Supernat, *Administracja publiczna jako splot umów – wykład*, s. 3–4, http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_62_2_Administracja_jako_splot_umow.pdf [dostęp: 30.07.2018]. Jako przykład przytacza bezpośrednią współpracę organów administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, odpowiadających za realizację prawa unijnego w określonej dziedzinie, jak również Komisji Europejskiej w ramach obligatoryjnych trans granicznych sieci organów administracji publicznej, gdzie należą m.in. utworzone przez Komisję w drodze szczególnych decyzji Europejska Sieć Ochrony Konkurencji (the European Competition Network – ECN) oraz europejskie sieci organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych, tj. Europejska Grupa Organów Regulacyjnych dla Sieci i Usług Łączności Elektronicznej (the European Regulators Group for Electronic Communications Network and Services) oraz Europejska Grupa Organów Regulacyjnych dla Energii Elektrycznej i Gazu Ziarnego (the European Regulators Group for Electricity and Gas). Bardziej globalnym zaś przykładem współpracy organów administracyjnych jest Międzynarodowa Sieć Ochrony Konkurencji (the International Competition Network – ICN) o charakterze dobrowolnym, w skład której wchodzi również polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

14. Tamże, s. 134. Na s. 138 autorzy wskazują dodatkowo na realizację neoweberowskich postulatów chociażby poprzez ustawę z dnia 21 sierpnia 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 106), co przejawia się w następujących sferach: 1) Szef Służby Cywilnej określa standardy zarządzania zasobami ludzkimi, 2) odpowiada za planowanie, organizację i nadzorowanie szkoleń dla członków korpusu służby cywilnej, 3) bezpośredni przełożony każdego członka korpusu ustala jego indywidualny program rozwoju zawodowego kierując na go na odpowiednie szkolenia oraz 4) członkowie korpusu podlegają okresowym ocenom sporządzanym przez ich przełożonych.

w wyborach reprezentantów poprzez organizację konsultacji społecznych i umożliwienie bezpośredniego udziału obywateli w procesach decyzyjnych,

- 3) wprowadzenie kontroli *ex post* zorientowanej na wyniki przy jednoczesnym stosowaniu procedur przewidzianych przez przepisy,
- 4) doprowadzenie do większej profesjonalizacji służb publicznych, gdzie nowoczesny biurokrata będzie potrafił być zarazem dobrym menadżerem nastawionym na zaspakajanie potrzeb obywateli i dostarczanie im wysokiej jakości usług przy wykonywaniu zadań¹⁴.

3. E-administracja jako odpowiedź na oczekiwania współczesnego obywatela

Ewolucje zachodzące w modelu zarządzania w sektorze publicznym zachowują fundamentalną wartość państwa prawa, a zarazem podejmują próbę pogodzenia postępu cywilizacyjnego z tradycyjnym etosem administracji. Wszystko to ma realizować oczekiwania społeczne, które są zauważalne, a nade wszystko dostrzegane w społecznościach samorządowych, gdzie ten kontakt obywatela jest najbardziej codzienny, najbardziej bezpośredni. Jeden z najczęściej wysuwanych postulatów to szybkość postępowania i prosty dostęp do szeroko rozumianej administracji publicznej, co umożliwi wprowadzanie na szerszą skalę tzw. e-administracji.

Jan Boć uważa, że problematykę relacji między obywatelem a administracją publiczną można podzielić na cztery podejścia dotyczące:

- 1) obywatela wobec przemian w podziale terytorialnym,
- 2) obywatela wobec przemian zachodzących w strukturach różnych poziomów organizacji,
- 3) obywatela wobec przemian funkcjonalnych,
- 4) obywatela wobec dobrej administracji.

Dodaje też, że badanie tej problematyki z perspektywy obywatela daje się opisać przez pryzmat traktowania go tak jako kreatora, jak i odbiorcy przemian organizacyjnych. Następnym problemem jest realizacja wobec obywatela uznaniowych norm prawa materialnego przez organ administracyjny w granicach kompetencji niezdecentralizowanych, co wiąże się z możliwością uwzględnienia określonej polityki administracyjnej, formułowanej przez organy zwierzchnie, przez co należy rozumieć np. dobrą koncepcję organizacji urzędu i pracy, co przekłada się dalej na ułatwienie indywidualnej sprawy obywatela w terminach określonych w KPA. Dosyć obszerna możliwość wyszukiwania podobnych zależności musi być też uzupełniona takimi przemianami organizacyjnymi w zakresie budowy struktur, ruchu kompetencji i stanu zależności ustrojowo-prawnej, które wyrażają polepszenie pozycji obywatela jako podmiotu współadministrującego lub uczestniczącego w procesie kontroli tej administracji¹⁵.

W kontekście oczekiwań ze strony obywateli zwrócić należy uwagę na związek jakości i oczekiwań. Postulat jakości w sektorze publicznym ma być realizowany m.in. poprzez stosowanie normy ISO 9001, pozwalającej rozróżnić potrzeby

(coś, bez czego trudno się obejść, związane z pewnymi warunkami podstawowymi), wymagania (zespół warunków, którym coś lub ktoś musi odpowiadać), oraz oczekiwania (rozumiane jako przypuszczenia, nadzieje, pragnienia). Sama norma, z perspektywy odbiorcy mającego potrzeby, dotyczy głównej wartości dostarczanej przez produkt, usługę lub zrealizowane zadanie, wymagania będą się tu odnosiły do parametrów, oczekiwania zaś będą określały sposób, w jaki zostały sprzedane, zaprezentowane, zrealizowane czy przekazane¹⁶.

Drugim oczekiwaniem ze strony obywateli jest zaufanie, które ma związek z wiarygodnością. Wreszcie trzecim oczekiwaniem jest ochrona prawnie uzasadnionych oczekiwań, co wiąże się z realizacją konstytucyjnej zasady rządów prawa oraz z możliwością nabycia w przyszłości (w oparciu o te uzasadnione oczekiwania) tzw. praw podmiotowych¹⁷.

Ustalenie istoty e-administracji jest przedmiotem zainteresowania prawników i ekonomistów. Ewa Ziemia sygnalizuje, że w dyskursie nad pojęciem e-administracji biorą udział badacze, firmy konsultingowe oraz organizacje takie jak OECD, Komisja Europejska czy też Bank Światowy. Brakuje jednak zgodności podobnie,

15. J. Boć, *Administracja a obywatel*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 251 i 255.

16. M. Gięda, *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gięda, R. Raszewska-Skałcka, Wrocław 2015, s. 39.

17. M. Gięda, dz. cyt., s. 40–43. Istotny wpływ na omawianą problematykę ma także przytaczany przez badaczkę wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r. (sygn. OTK ZU nr 2/2001, poz. 29), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa m. in., że wynikają z niej 1) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, 2) uwzględnianie interesów w toku, 3) generalny zakaz retroakcji oraz 4) wymóg odpowiedniego *vacatio legis*.

jak w przypadku definicji społeczeństwa informacyjnego. Eksploracja różnych podejść skłania do przyjęcia poglądu, że „e-administracja to wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, jak również dokonanie transformacji organizacyjnych, procesowych, prawnych, kompetencyjnych i kulturowych w urzędach administracji publicznej, w celu udostępnienia drogą elektroniczną usług publicznych różnym interesariuszom (przedsiębiorcy, obywatele, pracownicy urzędów)”. „Desygnatami” – jak to określa Ziemia – tak rozumianej e-administracji są e-usługi publiczne świadczone na różnych poziomach dojrzałości. Podstawowym poziomem ma być tutaj poziom informacyjny, oznaczający, że urzędy administracji udostępniają obywatelom i przedsiębiorcom informacje publiczne na portalach internetowych urzędów. W przypadku e-usług publicznych na poziomie interakcyjnym interesariusze komunikują się drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami, ale kompletne załatwienie sprawy wymaga osobistej wizyty w urzędzie. Poziom trzeci z kolei określa się mianem transakcyjnego. Wiąże się on z możliwością dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej całkowicie drogą elektroniczną, lecz tylko w pojedynczym urzędzie. Wreszcie ostatni – czwarty poziom dojrzałości, zwany integracyjnym, ma polegać na zapewnieniu integracji

różnych e-usług w obszarze całej administracji publicznej¹⁸.

Podobnie zapatruje się na e-administrację Beata Kasprzyk, która pisze: „elektroniczna administracja to wykorzystanie przez jednostki administracyjne sektora publicznego technologii ICT w celu lepszej dostępności oraz wprowadzenia usprawnień w procesie dostarczania usług publicznych”. „Informacja publiczna” (w potocznym ujęciu autorki) zostaje nakierowana na określone grupy odbiorców, najczęściej zaś system przepływu strumieni informacji odbywa się na trzech kierunkach, tj. do obywateli (z ang. *government to citizens* – G2C), do przedstawicieli świata biznesu (z ang. *government to bussiness* – G2B) i do innych jednostek administracji publicznej (z ang. *government to government* – G2G)¹⁹.

Barbara Sieniewska obrazuje e-administrację przez wyliczenie przykładowych usług, do skorzystania z których wystarczy posiadanie podpisu elektronicznego, a są to usługi takie jak: złożenie PIT-u w urzędzie skarbowym, ubezpieczenie/rejestracja samochodu, wysłanie deklaracji do ZUS-u, zrobienie przelewów bankowych, wystawienie i przesłanie faktury, uczestniczenie w elektronicznych aukcjach i przetargach, zarejestrowanie bazy danych w GIODO, zgłoszenie zmiany w KRS-ie, podpisanie dokumentacji medycznej, czy załatwienie – jak pisze – wielu innych formalności²⁰.

Maciej Błazewski definiuje elektroniczną administrację w ujęciu prawniczym – jako działanie związane z wymianą informacji za pomocą technologii teleinformatycznych przez organy

18. E. Ziemia, *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, nr 24, s. 338–339.

19. B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*; „Nierówności Społeczne, a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 23, s. 343–344.

20. B. Sieniewska, *Pozytywne i negatywne strony e-administracji*, [w:] *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*, red. R. Knosala, t. II., Opole 2009, s. 392.

administracji publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Wymiana informacji oznacza ich gromadzenie i przekazywanie oraz może mieć miejsce tak w kierunku wewnętrznym, jak i zewnętrznym administracji publicznej. Z wymianą wiąże się przechowywanie oraz kontrola, przy czym te ostatnie mają charakter pomocniczy względem samej wymiany. Przechowywanie i wymiana składają się na proces zarządzania nimi. Kontrola wreszcie ma na celu zapewnić prawidłowość tych informacji. Przywoływana jest również ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne²¹, której art. 2 ust 1–2 określa zakres zastosowania tego aktu prawnego do podmiotów publicznych i niepublicznych, jako że, jak wskazuje uczony – administracja elektroniczna związana jest z bezpośrednim lub pośrednim wykonywaniem zadań publicznych²².

Dorota Fleszer podkreśla, że w e-administracji chodzi nie tyle o zinformatyzywanie, ile o budowanie relacji z otoczeniem (petenci, przedsiębiorcy, obywatele) z wykorzystaniem nowych technologii informacyjnych, komunikacyjnych (z ang. *Information and Communication Technologies* – ICT). Stąd też rozumie ona e-administrację jako zelektronizowane relacje informacyjno-komunikacyjne zewnętrzne: urząd–obywatel, urząd–usługodawca, urząd–przedsiębiorca; jak również wewnętrzne: urząd–urząd, urząd–pracownicy. Istotnym atrybutem jest tu jej zdaniem powszechna dostępność rozumiana jako możliwość załatwienia spraw 24 godziny na dobę.

E-administracja ma także stanowić elastyczny, otwarty i przyjazny mechanizm zapewniający współdziałanie pracowników różnych szczebli w celu załatwiania spraw indywidualnych interesantów i zaspakajanie zbiorowych potrzeb obywateli. Ma to być zarazem działanie, które w warstwie technologicznej byłoby wspomaganie przez interoperacyjne systemy teleinformatyczne (kompatybilne systemy elektronicznego obiegu dokumentów) oraz źródłowe rejestry publiczne (rozproszone i zintegrowane bazy danych). Usprawniając administrację technicznie, ułatwiając pracę urzędnikom i skracając czas załatwienia różnych spraw, trzeba mieć na uwadze obywatela, tak by nie był on już więcej postrzegany w kategorii nośnika informacji, lecz jako odbiorca usług publicznych. E-administracja staje się odciążoną od rutynowych czynności, dysponuje bogatymi zasobami informacyjnymi oraz ma bardziej sieciowy aniżeli hierarchiczny charakter. Tak pojęta elektroniczna administracja jest w oczach uczonej celem technicznym mającym przyczynić się do realizacji celów społecznych. Informatyzacja administracji ma to umożliwić²³.

Adam Haręza zdefiniował elektroniczną administrację w następujący sposób: „nowa, kompleksowa koncepcja sprawowania rządów i zarządzania terytorium kraju, tak na szczeblu centralnym, jak i regionalnym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych

21. Dz.U. z 2017 r. poz. 570 z późn. zm.

22. M. Błażewski, *Płaszczyzny administracji elektronicznej*, „Prawo” 2017, nr CCCXIII, s. 15; podają za: M. Błażewski, M. Stachowicz, S. Mamrot, *Standaryzacja jako czynnik optymalizacji usług świadczonych przez administrację publiczną*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5, s. 67; (Dz. U. z 2017 r., poz. 570).

23. D. Fleszer, *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa”, rok XIV, s. 125–127.

i komunikacyjnych, które w dobie konwergencji technologicznej przybrały cyfrową postać. Wykonuje zadania oraz świadczy usługi publiczne, mając przede wszystkim na względzie interes obywatela traktowanego w kategorii klienta administracji". Dodaje też: „elektroniczną administrację publiczną należy zatem rozumieć w szerszym kontekście ideologicznym, obejmującym oprócz współczesnych metod zarządzania i zaspakajania potrzeb obywateli, metamorfozę jej struktury organizacyjnej, zwiększenie jakości świadczonych usług, większą elastyczność, szybkość, efektywność funkcjonowania oraz rzetelność działania organów, w których zatrudnieni są wysoko wykwalifikowani pracownicy. W takim ujęciu elektroniczna administracja publiczna jest fragmentem całości, czyli modelu elektronicznego sprawowania władzy w dobie społeczeństwa informacyjnego²⁴.

Pojęcie elektronicznej administracji publicznej jest nierozdzielnie związane ze społeczeństwem informacyjnym. Często podkreśla się, że nie wypracowano tu jednoznacznej definicji podobnie, jak przy e-administracji. Zatem z uwagi na obrane podejście do problemu (prawnicze), można przywołać pogląd Bocia, który sygnalizował, że można je rozumieć na cztery sposoby:

1) w ujęciu filozoficznym będzie to przejęcie funkcji pojedynczego człowieka przez ogół i zatracenie jednostki na rzecz wmontowania jej w całość przebiegów informacyjnych, a nawet nadanie tym przebiegom waloru osobnej podmiotowości,

- 2) w ujęciu politycznym będzie to nowy rodzaj samo rządzenia z pominięciem zasadniczego, bądź całkowitego udziału struktur państwa i z wyodrębnionym oraz istotnie decydującym blokiem społecznym. Co prawda podkreśla, że znaczenie to w kontekście ujęć historycznych wydaje się być całkowicie fikcyjne, chyba że miałyby mieć rolę wspomagającą, tyle że wtedy powstałby problem granic takiego partycypacyjnego wspomaganie,
- 3) w ujęciu organizacyjnym będzie to ucywienie głównym spoiwem funkcjonowania ludzkiej zbiorowości przekazywania informacji, która formułuje sobą nową postać społeczeństwa powiązanego w sposób niemożliwy do zaprzestania, przy założeniu niecofania się cywilizacji w okolicznościach stosownej rewolucji czy wojny,
- 4) w ujęciu prakseologicznym będzie to wyróżnienie takich okoliczności, które łącznie pozwalają człowiekowi, czy tylko obywatelowi załatwić przy użyciu interakcji układów społecznych pozytywnie i szybko jego sprawę ocenianą kategoriami jednoczesnej dbałości o interes publiczny i prywatny, wreszcie
- 5) w ujęciu jurydycznym będzie to wskazanie jedynie takich wątków, które dotyczą przetwarzania informacji z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla potrzeb uzyskania przez obywatela lub jego sformalizowanej organizacji określonych informacji lub określonego, wyraźnie sprawniejszego i szczególnie szybkiego

24. A. Hareża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 28.

załatwienia sprawy, której obowiązujące uregulowanie ma miejsce w obowiązującym w państwie prawie (co jest podyktowane ewidentnym zapóźnieniem nauki, brakiem uzgodnionych wersji nowych terminów i pojęć, jak również spetryfikowanych między nimi relacji²⁵.

W działaniu elektronicznej administracji Maciej Błażewski wyróżnia cztery płaszczyzny:

- 1) gromadzenie informacji,
- 2) przechowywanie informacji,
- 3) przekazywanie informacji,
- 4) kontrola zarządzania informacjami.

Pierwsza płaszczyzna polega na pozyskiwaniu informacji przez organ administracji publicznej bądź podmiot niepubliczny realizujący zadania publiczne. Druga płaszczyzna nie wymaga interakcji pomiędzy podmiotami publicznymi, niepublicznymi i innymi przy wykonywaniu zadań publicznych, gdyż przechowywanie ma miejsce w ewidencjach i rejestrach, jak również w aktach spraw konkretnych postępowań. Trzecia płaszczyzna oznacza tyle, co udostępnianie informacji innemu podmiotowi. Ostatnia płaszczyzna jest ściśle związana z poprzednimi. Przedmiotem kontroli może być informacja, sposób zarządzania danymi lub system teleinformatyczny. Podmiotem kontrolującym informacje oraz sposób ich zarządzania jest co do zasady organ administracji publicznej lub podmiot, który zarządza tymi informacjami, jednakże kontrolującym system teleinformatyczny jest zasadniczo zawsze inny organ administracji publicznej. Celem kontroli

jest zaś sprawdzenie prawdziwości i kompletności informacji²⁶.

Błażewski sygnalizuje znaczenie zasady zapewnienia bezpieczeństwa w e-administracji, która jest zasadą prawa o opisowym charakterze, ponieważ jej treść można wyprowadzić z szeregu norm prawnych zawartych m.in. w ustawie o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawie o ochronie danych osobowych, w innych ustawach oraz wielu rozporządzeniach. Zgodnie z tą zasadą administratorzy i użytkownicy systemów teleinformatycznych i środków komunikacji elektronicznej powinni wykonywać czynności o charakterze technicznym i organizacyjnym, w celu ochrony informacji publicznej oraz prywatnej. „Zasada ta nie ma absolutnego charakteru, ponieważ zabezpieczenie informacji nie może uniemożliwiać lub znacznie utrudniać do nich dostępu lub ich modyfikacji przez osoby uprawnione”²⁷.

Wskazać można dwa praktyczne przejawy funkcjonowania e-administracji elektronicznych rejestrów publicznych. W myśl art. 3 pkt 5 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne przez elektroniczne rejestry publiczne należy rozumieć zarówno ewidencje, jak i rejestry prowadzone w drodze elektronicznej. Można wśród nich wyróżnić prowadzone obligatoryjnie i fakultatywnie, a także takie, które prowadzone są zarówno w drodze elektronicznej, jak i papierowej. Z jednej strony, jest to związane ze stopniowym wprowadzaniem

25. J. Boć, *Elektroniczna administracja publiczna*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 239–240.

26. M. Błażewski, dz. cyt., s. 16, 18, 20, 22.

27. Tenże, *Zasada zapewnienia bezpieczeństwa w e-administracji*, „*Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*” 2017, nr 6 (1), s. 108–109.

w Polsce e-administracji, z drugiej strony z faktem, że organy administracji publicznej są nie do końca przygotowane na szybkie wdrażanie tych rozwiązań. Zróżnicowanie obejmuje tutaj rejestry wewnętrzne odpowiadające za komunikację między podmiotami publicznymi (nadmieniane wcześniej G2G), jak również rejestry zewnętrzne (również wspomniane wcześniej G2C i G2B)²⁸.

Przepisy prawa wprowadzają w miarę spójny model prowadzenia elektronicznych rejestrów publicznych, w którym możemy wyróżnić sferę podmiotową oraz przedmiotową – przy czym ta ostatnia dzieli się jeszcze na przedmiotową dotyczącą systemów teleinformatycznych i przedmiotową związaną z rejestrowanymi informacjami. Funkcjonowanie tych rejestrów zależy także od działań podejmowanych przez podmioty takie jak: prowadzący rejestr, rejestrujący czy ten, który informacje pozyskuje. Pierwszym jest organ administracji publicznej albo podmiot administrujący, czyli innymi słowy podmiot prywatny realizujący zadania publiczne. W dwóch pozostałych wypadkach jest to uzależnione od charakteru rejestru, celu przekazania informacji oraz celu ich pozyskania. Sfera przedmiotowa dotyczy systemów teleinformatycznych i odnosi się do warunków technicznych związanych z rejestrowaniem, udostępnianiem i przechowywaniem informacji oraz wymagań dla rodzaju i treści informacji²⁹.

Błażewski przytacza także inny praktyczny aspekt zastosowania e-administracji, którym jest wykorzystanie jej narzędzi do

usprawnienia komunikacji pomiędzy administracją publiczną, a organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Odbywa się to na dwóch z czterech poziomów komunikacji elektronicznej – pierwszym związanym z pozyskiwaniem informacji od administracji publicznej oraz czwartym poziomie oznaczającym transakcję polegającą na prowadzeniu postępowania administracyjnego w całości w drodze elektronicznej. Pierwszy poziom komunikacji dotyczy m.in. publikacji sprawozdań z działalności podmiotów posiadających status organizacji pożytku publicznego, informacji o wyborze realizatorów projektów, sprawozdań z realizacji współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, ogłoszenia otwartego konkursu ofert oraz ogłoszenia wykazu organizacji mających status organizacji pożytku publicznego. Czwarty poziom jest związany m.in. z postępowaniem administracyjnym, postępowaniem konkursowym Funduszu Inicjatyw Obywatelskich oraz konsultacjami społecznymi”. Do środków komunikacji elektronicznej zaliczamy z kolei:

- 1) publiczne: Biuletyn Informacji Publicznej, strona internetowa organu administracji publicznej lub urzędu obsługującego ten organ, elektroniczna skrzynka podawcza organu administracji publicznej, Generator Ofert FIO,
- 2) niepubliczne: internetowa strona organizacji pozarządowej i adres elektroniczny.

28. Tenże, *Elektroniczne rejestry publiczne jako środki komunikacji elektronicznej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” 2018, nr 26(I), s. 172–173.

29. Tamże, s. 174–175.

- 3) Nietrudno się domyśleć, że z drugiej grupy korzystają podmioty niepubliczne³⁰.
- 4) E-urząd jako ułatwienie dla realizacji codziennych spraw członków gminnej wspólnoty samorządowej w kontakcie z administracją publiczną (z uwzględnieniem przykładów z województwa śląskiego i dolnośląskiego)

Pojęcie urzędu jest definiowane w prawie administracyjnym na kilka sposobów. Boć pisze, że możemy o nim mówić jako o:

- 1) wyodrębnionym zespole kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej),
- 2) szczególnej nazwie organu administracyjnego o charakterze umownym, np. urząd celny czy urząd morski (jest to najczęściej monokratyczny organ, którym jest kierownik urzędu,
- 3) jako zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji³¹.

Zimmermann zauważa, że „pojęcie urzędu jest wieloznaczne. W pierwszym, najbardziej potocznym znaczeniu, urzędem jest stanowisko zajmowane przez urzędnika administracji publicznej lub innego urzędnika. W tym znaczeniu mówi się o urzędzie ministra, urzędzie dziekana, czy urzędzie wójta. Bywa też, że potocznie nazywa się urzędem jakąś instytucję, np. urząd pocztowy. O urzędzie mówi się również jako o pewnym zestawie kompetencji przydzielonych danemu podmiotowi i w tym kontekście używa się zwrotu «sprawować urząd», np. sprawować

urząd ministra. Czasem też – co jest najbardziej mylące – ustawodawca nazywa urzędem pewną kategorię organów administracji publicznej (urząd skarbowy, urząd górniczy, urząd morski, urząd celny). Jednakże pojęcie urzędu jest najbardziej przydatne i jasne wtedy, gdy się go używa w sensie strukturalno-organizacyjnym i określa nim zorganizowany zespół osób związany z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań³².

Gdy zaś idzie o pojęcie e-urzędu, to odnosi się ono do urzędu, jako zorganizowanego zespołu osób przydanych organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji (Zimmermann nazywa to ujęciem strukturalno-organizacyjnym), co oznacza, że urząd został poddany informatyzacji, czyli wspomagany jest przez interoperacyjne systemy teleinformatyczne, jak chociażby takie, które wspomagają obieg dokumentów. Dla polskiej rzeczywistości owo ujęcie jest właściwe, gdyż e – administracja pełni tu wciąż bardziej rolę wspomagającą.

Lidia Konieczka wskazuje, że na podstawie pierwotnej wersji ustawy o informatyzacji, urzędy zostały zobowiązane do załatwiania większości spraw elektronicznie, co i tak nie rozwiązywało w pełni problemu, gdyż obywatel i tak musiał pojawiać się w okienku z dowodem, by potwierdzić tożsamość, a podpis elektroniczny, z którym wiązano nadzieje, okazał się nie tylko

30. Tenże, *Znaczenie elektronicznej administracji dla funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, Wrocław 2017, s. 173–175.

31. J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 136.

32. J. Zimmermann, dz. cyt., s. 193–194.

trudny w użyciu, ale i drogi. Dopiero nowelizacja z 2010 r. przyniosła pewien postęp, gdyż wprowadzono elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP), której stworzenie i wdrożenie to główne przedsięwzięcie w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010. Idea serwisu polega na tym, że instytucje publiczne udostępniają usługi oparte na elektronicznych kanałach komunikacji poprzez pojedynczy punkt docelowy w Internecie, co prowadzi do ujednoczenia działań. Nie mniej jednak wciąż daleko do ideału, występuje bowiem pewne zróżnicowanie przejawiające się w tym, że na stronach różnych urzędów mamy przekierowania do podstron uzależnionych od stopnia zaawansowania programu, które nazywa się „e-urząd”, „załatw sprawę przez Internet”, gdzie można liczyć na większą ilość dostępnych funkcji. Niekiedy zaś mamy jedynie elektroniczną skrzynkę podawczą opisywaną skrótowo „esk”. Co prawda można tymi drogami zarezerwować termin wizyty w urzędzie, czy – nawet jak pisze autorka – wyszukać grób, czy pobrać formularze wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, formularze podatkowe, a ostatecznie skorzystać z zakładki „sprawdź stan swojej sprawy”, niemniej jednak już z opisu autorki wynika, że „co urząd to obyczaj”, a informatyzacja postępuje, bo tak każą przepisy – co jest zresztą przyczyną sporego bałaganu w tym zakresie w skali kraju³³.

Wspomnieć trzeba też, że informatyzacja administracji w Polsce to nie jest luźny proces,

bowiem jak już częściowo zostało to wyżej wykazane, jest to związane m.in. z planami tworzonymi na szczeblu centralnym. Jak pisał Jan Boć: „Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej przygotowała i ogłosiła w grudniu 2008 r. Strategię rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, która jest zgodna z głównymi dokumentami określającymi strategiczne kierunki rozwoju Polski, w tym ze Strategią Rozwoju Kraju 2007–2015, z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007–2013. Strategia uwzględnia także priorytety europejskiej polityki w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego wynikające z założeń Strategii Lizbońskiej oraz inicjatyw „i2010 – e-Europe – społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu zatrudnienia”. Odnosząc się zaś do treści tej ostatniej dodawał: „mając na uwadze dobro kraju i jego mieszkańców, czytamy w Strategii, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dąży do zapewnienia szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego i społecznego, których efektem ma być poprawa warunków życiowych obywateli”³⁴.

Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 obejmowała:

- 1) wdrożenie w pełnym zakresie 20 interaktywnych publicznych e-usług administracji dla obywatela i biznesu (rozliczanie podatku dochodowego, przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w jej znalezieniu, uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, uzyskanie prawa do renty/emerytury/innych wypłat z ZUS/stypendium studenckiego, uzyskanie dowodu osobistego/prawa jazdy/paszportu/

33. L. Konieczka, *Narzędzia służące do prowadzenia działań public relations na stronach internetowych administracji publicznej*, [w:] *Public relations w sferze publicznej...*, s. 318–319.

34. J. Boć, dz. cyt., s. 238. Wymienione dokumenty można znaleźć pod następującymi adresami: <http://bip.mrr.gov.pl>, <http://www.premier.gov.pl>, <http://www.ukie.gov.pl> [dostęp: 30.07.2018].

pozwolenia na budowę, zgłoszenia na policji, dostęp do katalogów publicznych i ich przeszukanie itd.),

- 2) wprowadzenie w administracji publicznej dokumentów w postaci elektronicznej i usług świadczonych drogą elektroniczną, jeśli tylko istota sprawy na to pozwoli,
- 3) rozwój narzędzi i kanałów umożliwiających udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej z wykorzystaniem podpisu elektronicznego,
- 4) stworzenie wspólnego słownika interpretacyjnego pojęć stosowanych w informatyzacji, standaryzacja metod wymiany informacji oraz dokumentów elektronicznych,
- 5) promowanie stosowania nowoczesnego podpisu elektronicznego,
- 6) stworzenie portalu administracji dla obywateli i przedsiębiorstw, umożliwiającego personalizację oferowanych treści i usług oraz procesową obsługę,
- 7) wprowadzenie jednego, elektronicznie obsługiwanego punktu obsługi administracyjnej podmiotów, w tym dot. działalności gospodarczej, tj. Strategii Jednego Okienka,
- 8) budowa dziedzicznych platform e-usług na potrzeby obsługi przedsiębiorców oraz obywateli w sprawach kluczowych dla działalności gospodarczej,
- 9) uproszczenie systemu rozliczeń VAT na bazie faktur elektronicznych oraz przesyłanych drogą elektroniczną³⁵.

Podjęto również próbę stworzenia centralnego systemu informatycznego – Wrota Polski,

który miał zadbać o umieszczenie w sieci i dostęp online do wszystkich dysponujących zapleczem informatycznym serwisów administracji publicznej. Jego najważniejsze funkcje, to m.in.

- 1) usprawnienie przepływu informacji do obywatela,
- 2) zapewnienie możliwości załatwienia spraw pomiędzy obywatelem czy podmiotem gospodarczym a rządem drogą elektroniczną,
- 3) możliwość składania za pośrednictwem Internetu wniosków o wydanie dokumentów,
- 4) ułatwienie dostępu do danych medycznych i ubezpieczeniowych,
- 5) wymiana informacji pomiędzy urzędami online³⁶.

Urząd Miejski w Gliwicach ilustruje doskonale praktykę e-urzędu, jako że e-usługi w nim dostępne są wykorzystywane m.in. przez niepełnosprawnych. Można tu wskazać zarówno obszary, gdzie poziom zadowolenia jest stosunkowo wysoki, jak i wręcz przeciwnie. Petenci niepełnosprawni cenią tam sobie najbardziej pomoc klientowi w razie pomyłki e-urzędu, życzliwy stosunek do klienta oraz chętnie udzielanie informacji przez pracowników urzędu w zakresie korzystania z e-administracji. Chwalą również brak kolejek, możliwość załatwienia sprawy bez wychodzenia z domu, czy poprawę komunikacji. W kwestii potencjalnych utrudnień – najczęściej wskazywana jest szybkość realizacji e-usług, czas odpowiedzi na e-maile oraz trudność znalezienia linku do e-urzędu na stronie internetowej Urzędu Miejskiego. Radosław Wolniak podkreśla, że gdy chodzi o szybkość, to poprawnie

35. Tamże, s. 241. Uchwała Rady Ministrów Nr 274/2008.

36. Tamże, s. 243.

działająca e-administracja powinna problem rozwiązywać, a ponieważ tak się nie dzieje, to świadczy to o poważnym niedopracowaniu, które wynika z faktu dostosowania tradycyjnych metod załatwiania spraw do epoki „analogowej”, zamiast zerwania z dawnymi metodami na rzecz nowych rozwiązań³⁷.

Przykładem pokazującym przydatność e-administracji jest też projekt związany z rozwojem e-urzędów w ośmiu jednostkach samorządowych województwa dolnośląskiego wdrażany od 2015 r., którego liderem jest gmina Prusice³⁸. Jego celem było uzyskanie możliwości załatwiania spraw urzędowych za pośrednictwem internetu, bez konieczności wizyt w urzędach. Partnerzy gminy Prusice to z kolei: Zawonia³⁹, Wołów⁴⁰, Prochowice⁴¹, Oborniki Śląskie⁴², Dobroszyce⁴³,

Wisznia Mała⁴⁴ i Powiat Trzebnicki⁴⁵. Szczegóły zostały omówione w krótkich filmikach zamieszczonych na portalu You Tube. Pojawienie się e-administracji nie pozostało bez wpływu na prawo procesowe, co wiąże się z uregulowaniem elektronicznych postępowań przez kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶. Przykładowo Lidia Klat-Wertelecka pisze: „decyzja wydana w formie dokumentu elektronicznego powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego, kwalifikowanego certyfikatu. Warunki stosowania podpisu elektronicznego określa ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym [...]. Skutki zastosowanego w decyzji podpisu elektronicznego są takie same, jak skutki złożenia przez pracownika organu administracji publicznej podpisu tradycyjnego (odręcznego)”⁴⁷.

Podsumowując, można jeszcze przytoczyć kilka refleksji Macieja Błazewskiego dotyczących wartości i antywartości we współczesnej e-administracji. Do tych pierwszych zalicza on powszechność i bezpieczeństwo, gdyż – jak uzasadnia – „optymalne zastosowanie tych wartości oznacza wyważenie podczas stanowiącia oraz stosowania przepisów prawa odnoszących się do technologii informacyjno-komunikacyjnej (z ang. *Information and Communication Technologies*), zwanej dalej ICT. Prawodawca oraz podmioty realizujące zadania publiczne powinni uwzględnić obie wartości, w przeciwnym razie nie zostanie osiągnięty cel e-administracji, jakim jest zwiększenie skuteczności realizacji

37. R. Wolniak, *Funkcjonowanie e-administracji z perspektywy osób niepełnosprawnych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Gliwicach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 2015, nr 82, s. 362–363.

38. <https://www.youtube.com/watch?v=Akq4HPJX0tI>, <https://www.youtube.com/watch?v=JTCxCdux8IE> [dostęp: 30.072018].

39. <https://www.youtube.com/watch?v=5u08LawBFfc> [dostęp: 30.072018].

40. <https://www.youtube.com/watch?v=zf4LYhXHfzU&t=29s> [dostęp: 30.072018].

41. <https://www.youtube.com/watch?v=uB4yKwqDz9c> [dostęp: 30.072018].

42. <https://www.youtube.com/watch?v=5Kt7SegMI2Y> [dostęp: 30.072018].

43. <https://www.youtube.com/watch?v=TlIriP45KwI> [dostęp: 30.072018].

44. <https://www.youtube.com/watch?v=q0mldkTaLuo> [dostęp: 30.072018].

45. <https://www.youtube.com/watch?v=BDkbKigeEvk> [dostęp: 30.072018].

46. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 149 z późn. zm.).

47. L. Klat-Wertelecka, *Decyzja administracyjna i jej struktura*, [w:] *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*, red. L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, Wrocław 2014, s. 66–67; Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1893).

zadań publicznych przez organy administracji publicznej dzięki ICT⁴⁸. Do antywartości Błażewski zalicza z kolei brak optymalnych zmian w administracji publicznej związanych z zastosowaniem wspomnianych wyżej technologii ICT. Nie wyczerpują one jego zdaniem możliwości technologicznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Barrier upatruje uczone przede wszystkim w przepisach prawa, gdyż – jak pisze – uniemożliwiają one osiągnięcie celu e-administracji przez swoją fragmentaryczność. Utrudnieniem jest także niespójność e-administracji, jak również ograniczony zakres przedmiotowy czy podmiotowy⁴⁹.

5. Wnioski końcowe

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego mającą za zadanie realizację potrzeb obywateli stanowiących jej wspólnotę lokalną. Zadanie to jest realizowane przede wszystkim przy pomocy organów uchwałodawczych i wykonawczych w zakresie w jakim inicjatywa wychodzi ze strony tych organów oraz za pośrednictwem urzędu gminy/urzędu miasta w zakresie w jakim inicjatywa ma wychodzić ze strony mieszkańca mającego w tym swój chroniony prawnie interes.

W drugiej połowie XX w. stwierdzono potrzebę wprowadzenia zmian w zarządzaniu publicznym, co było podyktowane niezadowoleniem zachodnich społeczeństw z niskiej efektywności działania administracji publicznej i niskiej jakości dostarczanych społeczeństwu „usług” rozumianych jako wykonywanie podstawowych

zadań administracji publicznej. Wobec powyższego zaczęto podejmować próby związane z urynkowaniem sektora publicznego, czego wynikiem na samym początku było przyjęcie koncepcji zarządzania menadżerskiego w sektorze publicznym (*new public management*), wkrótce jednak pojawił się problem ograniczonej odpowiedzialności administracji publicznej za realizację potrzeb obywateli zdominowaną umowami cywilnoprawnymi. Dało to inspirację dla nowej formy zarządzania – *public governance*, rozumianej także przez niektórych jako zarządzanie partycypacyjne, gdzie podmioty publiczne znów ponosiły pełną odpowiedzialność za realizację swoich zadań względem obywateli, przy jednoczesnej współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz samych obywateli. Rodzący się nurt neoweberowski nie rezygnuje z doświadczeń poprzednich rozwiązań, opowiadając się za łączeniem tradycyjnej biurokracji z zastosowaniem osiągnięć wypracowanych w sektorze prywatnym, a więc np. łączenie klasycznych procedur administracyjnych z maksymalnym dążeniem do zapewnienia obywatelom usług o wysokiej jakości.

Należy zwrócić uwagę na terminy „obywatel” i „klient”, które mogły być desygnatem odmiennego statusu prawnego jednostki wobec administracji publicznej, ale od pewnego czasu różnice zaczęły się między nimi zacierać, co wynika choćby z tego, że nazwanie obywatela korzystającego z e-usług klientem wcale nie

48. M. Błażewski, *Wartości w e-administracji i ich wyważenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 199.

49. Tenże, *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 262 i 266–269.

wyklucza możliwości realizowania jego publicznych praw podmiotowych.

Niewątpliwie jednym z osiągnięć przemian cywilizacyjnych, jak również zmian zachodzących w zarządzaniu publicznym, jest informatyzacja sektora publicznego, a dokładniej powstanie e-administracji, której celem z jednej strony jest modernizacja technologiczna i usprawnienie działań administracji, a z drugiej strony – podniesienie poziomu wygody obywatela. Konieczne jest dostosowanie się administracji publicznej zarówno do postępujących przemian globalizacyjnych w świecie, czego wynikiem jest m.in. powstanie e-administracji czy nowoczesne zmiany w publicznym zarządzaniu, jak również konieczność dopasowania efektów postępującej globalizacji do wartości, jakie niesie za sobą państwo prawa.

Z powyższym należy łączyć problem oczekiwań obywateli w Polsce, ich przyzwyczajień, mentalności wynikłej z perturbacji historycznych i zapóźnień w rozwoju kraju. Oczekiwania te uwzględniają bowiem osiągnięcia postępu cywilizacyjnego związanego chociażby z powstaniem e-administracji, ale jednocześnie nikłe wykorzystanie dobrodziejstw postępującego rozwoju technologicznego, co wynika

z nieufności do pewnych rozwiązań i traktowania ich jako wymysłu niezwiązanego z rzeczywistą potrzebą. W tym też należy upatrywać źródła traktowania e-administracji w Polsce jako bardziej formy pomocniczej, aniżeli zasadniczej w załatwianiu spraw, do czego się współcześnie dąży.

Narodziny e-administracji przyczyniły się do powstania nowego spojrzenia na zarządzanie w sektorze publicznym. Jednym z efektów są e-urzędy, które miały służyć przeniesieniu załatwiania codziennych spraw administracyjnych na platformy internetowe, co miało za zadanie zapewnić obywatelom większą wygodę, a zarazem odciążać samych urzędników. Zakres zastosowania e-administracji w polskiej praktyce stanowi mimo wszystko bardzo dogodny instrument do załatwiania codziennych spraw administracyjnych dla tych, którzy się przełamują. W Polsce rozwój społeczeństwa jest mentalnie i technologicznie zapóźniony w przeciwieństwie do cywilizacji zachodnich, na co trzeba brać poprawkę. Możemy się jednak poszczycić, że choć może zostajemy w tyle, to jednak mamy możliwość odpowiednio szybkiego dostrzegania tak wad, jak i zalet poszczególnych rozwiązań.

Literatura:

- A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- M. Błażewski, *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.
- M. Błażewski, *Elektroniczne rejestry publiczne jako środki komunikacji elektronicznej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” Nr 2018/26(I).
- M. Błażewski, *Płaszczyzny administracji elektronicznej*, „Prawo” 2017, nr CCCXXIII.
- M. Błażewski, M. Stachowicz, S. Mamrot, *Standaryzacja jako optymalizacji usług czynnik świadczonych przez administrację publiczną*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5.
- M. Błażewski, *Wartości w e-administracji i ich wyważenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- M. Błażewski, *Zasada zapewnienia bezpieczeństwa w e-administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” nr 2017/6 (1).
- M. Błażewski, *Znaczenie elektronicznej administracji dla funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, Wrocław 2017.
- J. Boć J., *Administracja a obywatel*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- J. Boć, *Elektroniczna administracja publiczna*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- J. Boć, *Gmina*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Boć J., Wrocław 2010.
- J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- A. Chrisidu-Budnik, *Zarządzanie, kierowanie, administrowanie i rzędzenie*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005
- Z. Duniewska, *Z rozważań nad dobrem gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016/t. XCVIII.
- D. Fleszer, *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa”, rok XIV.
- M. Giełda, *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015.
- O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, I, 1868.
- A. Haręża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych” Nr 2011/1.
- H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*; „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” Nr 2011/23.
- L. Klat-Wertelecka, *Decyzja administracyjna i jej struktura*, [w:] *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*, red. L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, Wrocław 2014.
- M. Klimaszewski, *Znaczenie i udział człowieka w wykonywaniu administracji*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.

- E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005.
- L. Konieczka, *Narzędzia służące do prowadzenia działań public relations na stronach internetowych administracji publicznej*, [w:] *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, red. M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń, Warszawa 2012.
- J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Wrocław 2011.
- M. Kulesza, D. Sześciń, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- M. Małecka-Łyszczek, *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- A. Pakuła, *Kierunek administracyjny*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012.
- B. Sieniewska, *Pozytywne i negatywne strony e-administracji*, [w:] *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*, t. II., red. R. Knosala, Opole 2009.
- J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej*, Wrocław 2003.
- A. Szewc, komentarz do art. 23, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2012.
- K. Wilk-Widuch, *Wykorzystanie faktu wdrażania systemu zarządzania przez jakość (Normy ISO z serii 9000) jako instrument budowania pozytywnego wizerunku administracji publicznej*, [w:] *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, red. M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń, Warszawa 2012.
- R. Wolniak, *Funkcjonowanie e-administracji z perspektywy osób niepełnosprawnych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Gliwicach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie”, Nr 2015/82.
- E. Zięba, *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” Nr 2012/24.
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Wykaz stron internetowych:

- <http://bip.mrr.gov.pl>
- <http://www.premier.gov.pl>
- <http://www.supernat.pl>
- <http://www.ukie.gov.pl>
- <https://www.youtube.com/watch?v=Akq4HPJX0tl>
- <https://www.youtube.com/watch?v=JTCxCdux8iE>
- <https://www.youtube.com/watch?v=5u08LawBFfc>
- <https://www.youtube.com/watch?v=zf4LYhXHfzU&t=29s>
- <https://www.youtube.com/watch?v=uB4yKwqDz9c>
- <https://www.youtube.com/watch?v=5Kt7SegMI2Y>
- <https://www.youtube.com/watch?v=TIiriP45Kwl>
- <https://www.youtube.com/watch?v=q0mldkTaLuo>
- <https://www.youtube.com/watch?v=BDkbbKigeEvk>