Czas informacji
Prawo nowych technologii • Informacja w administracji i gospodarce
ISSN 2081-6189 kwartalnik 1(10)/2012

E-administracja – Święty Graal kolejnych rządów

Technologie komputerowe w perspektywie etycznej
Mariusz Szynkiewicz

Otwarty dostęp do danych publicznych
Dariusz Bogucki

Prawa autorskie. Nowe definicje
Mieczysław T. Starkowski

Ulepszanie e-PIT
Michał Tabor

Jawność umów o zamówienie publiczne
Bohdan Widła

cpi
centrum promocji informatyki
www.cpi.com.pl

marzec 2012 spis treści

NAUKA

4 **ICT a społeczeństwo obywatelskie**
Dorota Fleszer

19 **Technologie komputerowe w perspektywie etycznej. Moralność w e-rzeczywistości - część I**
Mariusz Szynkiewicz

28 **Otwarty dostęp do danych publicznych**
Dariusz Bogucki

38 **Nowa unijna regulacja w zakresie danych osobowych – uwagi na temat projektu rozporządzenia z dnia 25 stycznia 2012 r. - część I**
Damian Karwala

PUBLICYSTYKA I PRAKTYKA

45 **E-administracja - Święty Graal kolejnych rządów - część I**
Piotr Kociński

57 **Prawa autorskie. Nowe definicje**
Mieczysław T. Starkowski

65 **Plan Informatyzacji Państwa 2007-2010 - podsumowanie efektów**
Mariusz Przybyszewski

74 **Ulepszanie e-PIT**
Michał Tabor

79 **Światowe trendy w projektowaniu e-usług dla administracji publicznej**
Ewa Modzelewska

88 **Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej**
Anita Jackiewicz

PRAWO

93 **Komisja Europejska proponuje ważne zmiany w obszarze prawa zamówień publicznych**
Dariusz Bogucki

97 **Jak korzystać z plików udostępnianych w internecie?**
Katarzyna Czajkowska-Matosiuk

107 **Znaczenie „copyright" w administracji publicznej**
Jacek Murzydło

115 **Jawność umów o zamówienie publiczne**
Bohdan Widła

STAŁE RUBRYKI

122 **Ochrona danych osobowych: Urzędnik do spraw ochrony danych osobowych a inspektor ochrony danych – obecne i proponowane rozwiązania w prawie Unii Europejskiej**
Michał Bałdyga

128 **Zarządzanie projektami: Poziomy zarządzania projektem w odniesieniu do ról i odpowiedzialności**
Ewa Szczepańska

137 **Przegląd orzecznictwa w zakresie zamówień publicznych: Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 18 kwietnia 2011 r., KIO 637/11**
Wojciech Kaliński

140 **Bunt Sieci**
Edwin Bendyk

W kolejnym numerze:

W najbliższym numerze m.in.:

- Rewolucja informatyczna a demokracja - między technologicznym determinizmem i indeterminizmem - Agnieszka Jarzewicz
- Wpływ nowoczesnych technologii (e-usług) na funkcjonowanie administracji publicznej - Ewa Modzelewska
- Wymiana plików w sieciach P2P od strony prawnej - Katarzyna Czajkowska-Matosiuk
- Uwagi o właściwości miejscowej sądu penitencjarnego w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zastosowanie dozoru elektronicznego - Agnieszka Zdanowska
- Nowa unijna regulacja w zakresie danych osobowych – uwagi na temat projektu rozporządzenia z dnia 25 stycznia 2012 r. - część II - Damian Karwala
- E-administracja - Święty Graal kolejnych rządów - część II - Piotr Kociński
- Korzyści płynące ze stosowania strategii zarządzania komunikacją w projekcie - Ewa Szczepańska

Wiesław Paluszyński redaktor naczelny
wieslaw.paluszynski@czasinformacji.pl

Prawdopodobnie gdy ten numer trafi do Państwa rąk, nowe, witane już w drugiej połowie zeszłego roku w naszym powyborczym krajobrazie, ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, zwane swojsko MAiC, ogłosi zapowiadany raport otwarcia. Zanim jednak ogłosi raport, to zarekomendowało, iż Polska powinna zostać jednym z niewielu państw w Europie, którego obywatele nie będą mieli elektronicznej tożsamości - zapowiedzianej, ogłoszonej i zaplanowanej w nowym elektronicznym dowodzie osobistym. To, że taka tożsamość ma być, przewiduje, co prawda, obowiązujące prawo, ale na szczęście można to zmienić. Przecież prawo jest z gumy. Nie ma problemu, przegłosuje się po cichutku w sejmie tak jak ubiegłoroczne zmiany do tej samej ustawy.

„Oczywiście zrezygnowanie przez państwo z tej tożsamości będzie dużym sukcesem, bo nie wyda się niepotrzebnie funduszy publicznych na wsparcie bezpiecznego korzystania z usług publicznych. A nie ma po co wydawać, bo ministerstwa doszły do wniosku, że usług publicznych w polskiej administracji nie ma i w najbliższej przyszłości nie będzie. Służba zdrowia niech sobie wyda kartę zdrowia, bo zrobi to szybciej i lepiej, a w efekcie będzie taniej i lepiej dla obywatela. Obywatel jest najważniejszy! Dlaczego wydanie przez państwo dwóch różnych dokumentów korzystających z tej samej technologii będzie tańsze, nie wiadomo.

Na pewno nie budzi wątpliwości, w tym jesteśmy zgodni, że karta zdrowia, będąca kluczem dla systemu ochrony zdrowia, musi być wydana ekspresowo i niezawodnie jak największej liczbie obywateli. Trudno bowiem budować system, gdy ludzie nie mają narzędzia do korzystania z jego funkcji. O tym problemie pisaliśmy, gdy łączono kartę z dowodem osobistym i wtedy mówiono, że się mylimy, bo trzeba oszczędzać, a osobno jest za drogo. Jednym słowem kwadratura urzędnika, a czas płynie i w rankingach elektronizacji funkcji publicznych zajmiemy niedługo miejsce pierwsze od końca. Spadamy co roku konsekwentnie, a odpowiedzialnych za tę radosną twórczość nie ma. Pieniądze nawet były, ale je oddamy (a co, stać nas na to! Są niepotrzebne!). Damy sobie (administracja) bez nich radę. Przecież technologia może się zmienić, po co więc coś budować teraz, poczekamy parę lat, to zbudujemy nowocześniej. To, że przy okazji cały sektor usług komercyjnych nie otrzyma narzędzia, na które liczył, na którym miał prawo budować plan rozwoju swoich usług (na przykład bankowych), jest nieistotne. Przecież nazwa programu, z którego jest/był finansowany ten projekt, to „innowacyjna gospodarka", a ta konkurencyjność i innowacyjność gospodarki na pewno wzrośnie, gdy każdy samodzielnie będzie wydawał elektroniczne narzędzia uwierzytelniania dla swoich usług. Za pieniądze z innowacyjności zinformatyzuje się księgi stanu cywilnego, bo jak uznano, to jest główna przeszkoda, iż nasi przedsiębiorcy są niekonkurencyjni. Ciekawe, czy oni o tym wiedzą?"

To nie jest wstęp do satyrycznego programu, to rzeczywistość, którą próbują nam wmówić urzędnicy wysyłający w niebyt jeden z kluczowych projektów dla eAdministracji. Dlaczego jest kluczowy i podstawowy, wystarczy przeczytać kilka poprzednich numerów naszego czasopisma lub studium wykonalności, jakie zostało przedłożone do wniosku o finansowanie projektu.

Wracamy w tym numerze do problemów planowania i realizacji eAdministracji piórem naszego stałego autora Piotra Kocińskiego. To próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak źle się dzieje. Ostatnie decyzje rządowe są ilustracją, że czytanie nie jest najsilniejszą stroną osób odpowiadających za obecny stan i jakikolwiek kolejny raport otwarcia tego nie zmieni.

Witamy też na naszych łamach Mieczysława Starkowskiego, tym razem z artykułem o kwestiach praw autorskich. To nieśmiałe nawiązanie do istoty ACTA.

Ponieważ przytłacza nas codzienność informatyki, polecam coś z głębi duszy, czyli o technologiach komputerowych z pozycji etyki. Na pewno nam się ta chwila refleksji przyda. O otwartym dostępie do informacji publicznej napisał nasz stały autor Dariusz Bogucki, którego dodatkowo witamy w składzie kolegium redakcyjnego. Polecam także inne niż w poprzednim numerze spojrzenie na temat realizacji planu informatyzacji państwa pióra Mariusza Przybyszewskiego i trochę informacji o światowych trendach w projektowaniu usług administracji publicznej, o których pisze Ewa Modzelewska. Trochę techniki w biznesowym spojrzeniu Michała Tabora na ulepszanie e-PITów, trochę o kierunkach prac nad ulepszaniem prawa zamówień publicznych w Unii, o jawności umów o zamówienia publiczne i ochronie praw własności intelektualnej, także w administracji. Poza tym stała dawka prawa, projektów informatycznych i ochrony danych osobowych, a także przegląd orzecznictwa. Zaś na deser Edwin Bendyk.

Miłej lektury

ICT a społeczeństwo obywatelskie

Dorota Fleszer

Panuje stereotyp, że społeczeństwo polskie nie jest społeczeństwem obywatelskim, że cechuje je bierność i brak zaangażowania w sprawy publicznie. Dotyczy to nie tylko udziału w życiu politycznym analizowanym przez pryzmat frekwencji w wyborach, ale także obejmuje brak zainteresowania bieżącymi sprawami danej zbiorowości, ich problemami, możliwościami rozwoju. Poszukuje się przyczyn tego stanu oraz sposobów, aby tę tendencję zmienić. Jedną z nich jest zaproponowanie obywatelom wykorzystanie technik informatycznych, a zwłaszcza Internetu. Pozwalają one w sposób stosunkowo łatwy, tani, atrakcyjny, niewymagający poświęcenia zbyt dużej ilości czasu nawiązać komunikację i dialog z organami władzy publicznej. Z ich coraz powszechniejszym wykorzystywaniem wiąże się nadzieję na intensywniejszy rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza możliwości wykorzystania technik informatycznych w angażowanie obywateli w realizację spraw publicznych. Niezbędne do tego było ustalenie zakresu pojęcia społeczeństwa obywatelskiego oraz *e-governmentu* jako podstawowych zagadnień terminologicznych związanych z tematem opracowania. Analizę zagadnienia dokonano w oparciu o dorobek doktryny.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego

Trybunał Konstytucyjny, konstruując definicję pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie akcentuje, że jest to *„społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Nie ma takiego elementu życia publicznego, w którym nie uczestniczą obywatele zorganizowani w organizacjach społecznych, stowarzyszeniach czy fundacjach (...)”*.[1] Również H. Izdebski i M. Kulesza twierdzą, że proces przechodzenia społeczeństwa obywateli (*civic society*) w autentyczne społeczeństwo obywatelskie (*civil society*) zaczyna się, gdy obywatele zaczynają czuć się odpowiedzialni za sprawienie, aby w ich gminie, w ich mieście „coś się wydarzyło”.[2] Z kolei według A. Miruć społeczeństwo obywatelskie realizuje się poprzez udział ludzi w administrowaniu swoimi problemami oraz uczestnictwo w różnych społecznościach. Administrowani muszą czuć potrzebę odpowiedzialności za sprawy publiczne, a nie pragnienie tylko silnej władzy, która za nich je rozwiąże. Zatem obywatele nie mogą być podmiotami w życiu publicznym, jeżeli nie uczestniczą w nim aktywnie jako podmioty.[3]

Zatem ideę społeczeństwa obywatelskiego należy rozumieć jako potencjalną i rzeczywistą możliwość aktywnego udziału obywateli w szeroko rozumianych sprawach

1 Orzeczenie TK z 27.05.2003, K 11/03, OTK-A 2003/5, poz. 43, s. 663, 569.

2 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna,* Wydawnictwo Liber Sp. z o.o., 2004, s. 315

3 A.Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 1-2. s. 31

publicznych[4] czy też w nowych formach komunikacji społecznej i politycznej.[5] Wynika to z faktu – jak twierdzi J. Naisbitt - że wobec kryzysu demokracji przedstawicielskiej oraz stanu informacji w dzisiejszym świecie ludzie coraz częściej chcą w ważnych sprawach decydować osobiście.[6] W społeczeństwie obywatelskim bowiem podstawowe znaczenie ma wolna inicjatywa obywateli, czyli różnorodne formy aktywności ludzkiej i obywatelskiej skierowanej na rozwiązywanie spraw uznanych za istotne dla danej społeczności. Aktywność ta jest podejmowana poza bezpośrednią ingerencją ze strony władz państwowych.[7] Dlatego też G. Prawelska-Skrzypek, analizując sfery możliwego udziału obywateli w realizowaniu spraw publicznych, wyróżnia trzy płaszczyzny: zarządzania, społeczną i polityczną. W pierwszej z nich zaangażowanie ludzi sprawia, że rośnie skuteczność przedsięwzięć, a także ich efektywność – spadają jednostkowe koszty realizacji, mimo iż *de facto* wydłuża się czas dochodzenia do wypracowania rozwiązań. W płaszczyźnie społecznej partycypacja społeczna jest w swej istocie poruszeniem całego środowiska miejscowego. W rezultacie ludzie aktywizują się, ożywiają, dyskutują nad ważnymi problemami swojej społeczności, poszerza się ich wiedza o środowisku, w którym żyją, oraz o tym dokąd zmierza ich gmina (obecnie także powiat i województwo samorządowe). Przełamuje się też ich nieufność do oficjalnych działań i instytucji. Wreszcie w płaszczyźnie politycznej partycypacja społeczna jest szkołą demokracji – ludzie uczą się dyskutować o swoich wzajemnych interesach w obliczu dobra wspólnego.[8] Wobec tego do powstania społeczeństwa obywatelskiego niezbędne jest po pierwsze uświadomienie sobie przez daną wspólnotę ludzi istnienia problemów, spraw, sytuacji, które należy rozwiązać, rozstrzygnąć, załatwić, ponieważ są one istotne dla danej wspólnoty. Po drugie, przyjęcie aktywnej postawy wobec owych trudnych sytuacji, przejawiającej się w szukaniu ich rozwiązań samodzielnie lub we współpracy z organami władzy publicznej i administracji.

Zgodzić się także należy z tezą postawioną przez W. Bokajło, zgodnie z którą społeczeństwo obywatelskie w pełni urzeczywistnia się, gdy obok świadomości „my" jego członkowie uświadamiają sobie swą przynależność do *„wielu różnorodnych, składających się na nie wspólnot czy warstw, takich jak rodziny, rody, kościoły, grupy etniczne, instytucje polityczne i wspólnoty religijne"*, gdy *„peryferie społeczeństwa obywatelskiego uznają za własne obywatelskie tradycje centrum"*, gdy stosunek centrum do peryferii staje się stosunkiem reprezentacji nie tylko w sensie politycznym i prawnym, ale przede wszystkim w sensie uświadomienia zarówno przez reprezentantów, jak i reprezentowanych, że należą do „my".[9]

Jawność i przepływ informacji warunkiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego

Nie ulega wątpliwości, że pełne uczestnictwo w procesie demokratycznym oraz sprawowanie społecznej kontroli nad wszelką

4 M. Tabernacka, *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, w: J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 625 i n.

5 K. Wódz, J. Wódz, *Dynamika budowania społeczeństwa obywatelskiego – refleksje z badań empirycznych,* „Przegląd Socjologiczny", 2007, nr 1-2, s. 221

6 J. Naisbitt, *Megatrendy: dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997, s. 198, 202-205

7 S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny", 2010, nr 1, s. 22

8 G. Pawelska-Skrzypek, *Znaczenie partycypacji społecznej dla rozwoju lokalnego*, (w:) G. Pawelska-Skrzypek (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, Kraków 1996, s. 100

9 W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, (w:) W. Bokajło (red.), K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie,* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 36

działalnością publiczną wymaga dysponowania informacjami.[10] Wobec tego rację należy przyznać twierdzeniu R. Stefanickiego, zgodnie z którym prawo do informacji o działalności organów władzy państwowej należy do podstawowych praw decydujących o jakości demokracji.[11] W konsekwencji bezsporną jest zasada jawności działalności władzy publicznej i jej służebna rola wobec społeczeństwa.[12]

Nie istnieje legalna definicja jawności. Można przyjąć, iż jawność oznacza stan względnie swobodnego dostępu obywateli do informacji będących w dyspozycji organów władzy publicznej oraz tych podmiotów, które wykonują funkcje władzy publicznej, stan wglądu w sprawy własne, a więc indywidualne i społeczne, a więc państwowe, lokalne, regionalne.[13] H. Izdebski podkreśla, że jawność jest związana z prawem obywatela do informacji o działalności organów władzy publicznej. Obecnie obowiązujące ustawodawstwo dotyczące dostępu do informacji publicznej jest ważnym instrumentem wprowadzania służebnego charakteru władzy publicznej, stanowiącego istotę demokracji w jej nowoczesnym rozumieniu, a „otwartość" administracji ma służyć temu celowi.[14] Natomiast T. Górzyńska zwraca uwagę, że respektowanie tej zasady (jawności – przyp. Autorki) powoduje z jednej strony obowiązek jej organów do ujawnienia informacji, komunikowania, rozpowszechniania, dostępu do dokumentów, wiadomości i wszelkiego rodzaju informacji w granicach prawa, a z drugiej strony – prawo zainteresowanego do domagania się od administracji dostępu do nich. Jawność zatem jest warunkiem urzeczywistnienia prawa do informacji. Aby obywatel mógł ją rzeczywiście zdobyć i skorzystać z informacji posiadanych przez administrację, musi mieć pewną wiedzę o otaczającym go świecie, w tym przypadku świecie kształtowanym przez administrację, a także o przysługujących mu w tym świecie prawach.[15]

To że tak szczególne znaczenie ma obecnie realizowanie jawności przez administrację i inne organy władzy publicznej związane jest z tym, że *„przez długie lata w praktyce funkcjonowania polskiego aparatu władzy publicznej dominowało przeświadczenie o konieczności reglamentowania informacji. Uzasadnieniem takiego działania było (i czasami może nawet jeszcze jest) twierdzenie o negatywnych skutkach nieskrępowanego dostępu obywateli do wszelkiego rodzaju danych publicznych. Otwarcie administracji publicznej na pytania i żądania obywateli, których celem jest uzyskanie określonych informacji dotyczących organizacji administracji, zasad działania i gromadzonej dokumentacji jest trudne, szczególnie w państwie, w którym przez dziesiątki lat dominowała koncepcja całkowitej reglamentacji i cenzury informacyjnej."*[16]

10 K. Święcka, J. S. Święcki, *Informowanie społeczeństwa przez administrację: weberyzacja działań urzędniczych czy patologia?* (w:) D. R. Kijowski (red.), P. J. Suwaj, *Patologie w administracji publicznej,* Wydawnictwo Oficyna 2009, s. 384

11 R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej (wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego),* „Państwo i Prawo", 2004, s. 94

12 K. Święcka, J. S. Święcki, *Informowanie społeczeństwa...,* op. cit. s. 384

13 K. Celarek, *Prawne aspekty informatyzacji administracji,* Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2009, s. 47

14 H. Izdebski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu"*, „Służba Cywilna", 2002, nr 4, s. 59

15 T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 15-28

16 M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 7

Działanie w warunkach jawności powoduje powstanie po stronie szeroko rozumianych organów władzy publicznej obowiązku informowania. Może on być konsekwencją złożonego konkretnego zapytania, wniosku osoby zainteresowanej. Także zakres informacji, które należy podać do publicznej wiadomości, może być określony normatywnie. Informacje mogą być także udostępniane z inicjatywy samego organu i wtedy mówimy, że prowadzi on jakąś politykę informacyjną. S. Michałowski jest zdania, że od polityki informacyjnej samorządowych jednostek zależy możliwość budowania atmosfery zaufania we wspólnotach lokalnych i regionalnych. Prawidłowo budowana i funkcjonująca sfera publiczna nie może opierać się na jednostronnym podejmowaniu decyzji, wymaga partnerstwa, a to może powstać tylko pod wpływem odpowiednich działań komunikacyjnych (interakcji). Partnerzy ze strony samorządu (organy stanowiące i wykonawcze) i społeczności lokalnych muszą się wzajemnie informować o zadaniach, realnych możliwościach ich realizacji, a także społecznych odczuciach.[17] Dlatego też urzędnicy powinni zrozumieć, że administracja współczesna musi być administracją informacyjną, podstawowe motywy przemawiające za koniecznością zapewnienia dostępu jednostki do informacji publicznej to:

- stały napływ informacji oraz rozwój informatyki, co powoduje, że informacja staje się wartością aktywną – towarem,
- zasada jawności w pełni realizuje i konkretyzuje prawa jednostki oraz spełnia funkcje kontrolne,
- jawność pozwala na efektywne uczestniczenie w procesach decyzyjnych, dotyczących spraw ogólnospołecznych, lokalnych i indywidualnych,
- prawo dostępu do informacji pozwala na ograniczenie ilości wydawanych decyzji na podstawie błędnych i niepełnych danych,
- zapewnienie wywiązywania się organów administracji z obowiązków udzielania obywatelom istotnych dla nich informacji będących w posiadaniu tych organów,
- zredukowanie zakresu informacji do niezbędnych dla realizowanych przez te organy celów.[18]

Rola ICT w dostępie do informacji

Technologie informacyjne i komunikacyjne (*Information and Communication Technologies* – ICT) są pojęciem szerszym niż Internet, bo oznaczają również telefony komórkowe, systemy wideokonferencyjne oraz przesyłanie listów drogą elektroniczną. Nowe technologie zaspokajają różne potrzeby użytkowników i realizują swoje funkcje w różny sposób, ale ich wspólnym mianownikiem jest cyfrowy charakter przetwarzania informacji i bazowanie na technologii mikroprocesorowej.[19] Nie zmienia to jednak faktu, że mówiąc o stosowaniu rozwiązań informatycznych, najczęściej utożsamia się je z Internetem. Możliwość dostępu do Internetu stała się wartością, ponieważ coraz szerszy zakres życia społecznego wiąże się z korzystaniem z nowych technologii komunikacyjnych. Z nim jest połączony rynek pracy, działania konsumenckie oraz aktywność obywatelska. [20]

17 S. Michałowski, *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja obywatelska*, (w:) red. L. Pokrzycka, W. Micha, *Media a demokracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 77-78

18 T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo" z 1998 r., Nr 6

19 L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej,* Kraków 2004, s. 12

20 A. Przybylska, *Internet i komunikowanie we wspólnocie lokalnej,* Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego*,* Warszawa 2010 r., s. 85

Rozwój Internetu jest wyjątkowym fenomenem wpływającym na codzienne życie ludzie na całym świecie. Zmienia on zasady i reguły życia społecznego i instytucjonalnego, a jako narzędzie dobrego zarządzania wpływa na wzrost przejrzystości efektywności usług publicznych oraz na decyzje podejmowane przez urzędników.[21] Wiąże się to z tym, że Internet stwarza wiele możliwości rozwoju zarówno obywatelom, jak i władzom samorządowym:

- obniża koszty komunikowania się dzięki poczcie elektronicznej i komunikatorom internetowym,
- zapewnia prosty i tani dostęp do informacji, wiedzy i ekspertów,
- ułatwia pozyskiwanie funduszy unijnych,
- ułatwi korzystanie z usług internetowej bankowości,
- ułatwia zdobywanie wykształcenia i doskonalenia umiejętności (e-learning),
- otwiera szeroki rynek produktów i usług,
- pozwala wykonywać pracę na odległość,
- upraszcza i przyspiesza funkcjonowanie lokalnych instytucji poprzez wykorzystanie narzędzi e-urzędu w zakresie obsługi mieszkańców i obiegu dokumentów lub tworzenie systemów szybkiego ostrzegania,
- zwiększa aktywność obywateli – umożliwia wymianę doświadczeń i uczestnictwa w grupach, środowiskach i społecznościach o wspólnych zainteresowaniach i celach, również poprzez oddawanie głosu w lokalnych internetowych sondach,
- stwarza obywatelom możliwość taniego kontaktu z urzędem lokalnym oraz załatwienie wielu spraw urzędowych bez wychodzenia z domu.

Wobec powyższego A. Monarcha-Matlak formułuje pogląd, że istotną zasługą Internetu dla administracji publicznej jest zmiana ról urzędników i obywateli. Historycznie ukształtowany dystans między znajomością prawa, polityki i praktyk administracyjnych przez urzędników i obywateli znacznie się zmniejszył. Internet udostępnia informacje wszystkim, w dowolnym miejscu i czasie.[23] Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że nowe technologie i Internet sprawiają, że reforma administracji staje się tańsza, szybsza i łatwiejsza do wprowadzenia. Jednocześnie urzędnicy muszą wziąć pod uwagę fakt, że wprowadzenie nowych kanałów informacyjno-komunikacyjnych, mających w założeniu służyć lepszemu dostępowi obywateli do informacji i tworzących nową, bliższą relację społeczeństwa ze strukturami rządzącymi, wcale nie oznacza istnienia w społeczeństwie powszechnego oczekiwania na zastąpienie dotychczasowych kanałów informacyjnych nowymi elektronicznymi systemami przepływu informacji, czy też sprowadzenia dotychczasowej różnorodności form komunikacji i przekazu informacji do tylko jednej – elektronicznej. [24]

A. Jaxa Dębicka stoi na stanowisku, że dodatkowym czynnikiem wymagającym przebudowy struktur i procedur administracyjnych jest coraz silniejsza pozycja obywateli i organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych. Upodmiotowienie obywateli jako współadministratorów spraw publicznych wymaga poważnych zmian, a szczególnie rozbudowy systemów dwustronnej

21 M. E. Sztatlach. *Rozwój e-zarządzania (e-governance) na poziomie lokalnym w wybranych miastach Unii Europejskiej,* (w:) red. R. Bruski, J. Joachimowski, T. Kuczura, *Współczesna administracja publiczna w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne,* Wydawnictwo Mado, Toruń 2010 r., s. 26

22 *Internet w promocji małej gminy. Doświadczenia programu wieś aktywna. Budowanie społeczeństwa informacyjnego e-VITA,* Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2006, s. 2

23 A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 160

24 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo,* Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 233-234

komunikacji. ICT ułatwia komunikację pomiędzy urzędami a obywatelami.[25] Podziela ten pogląd M. Ganczar. Autorka podkreśla, że nowe technologie ICT wywierają ogromny wpływ na administrację publiczną we wzmacnianiu jej realizacji z obywatelami. 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,
- konsultacje – są to dwustronne relacje, w których obywatele wyrażają swoje opinie i przekazują je administracji, np. komentarze do projektowanych usług, badanie 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 reakcja dwustronna, oparta na zasadzie partnerstwa i współpracy.[26]

Nie ulega bowiem wątpliwości, że Internet jednocześnie tworzy nową arenę władzy dla rządów i polityków. Wiąże się to z posiadaniem przez Internet właściwości komunikacyjnych. Można go zatem wykorzystać jako narzędzie do odbudowy i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wzmocnienia demokracji poprzez:

- tworzenie nowej elektronicznej agory, która pozwoli jednostkom w sposób nieskrępowany wyrażać ich poglądy wobec innych, a także wobec swoich politycznych reprezentantów;
- zwiększenie dostępu do informacji, co może spowodować, że poinformowana społeczność będzie bardziej zainteresowana aktywnym udziałem w procesie politycznym;
- oferowanie „elektronicznego podium" dla każdego, kto chce wyrazić swoją opinię, przeciwnie niż w mediach tradycyjnych, w których tego typu aktywność jest bardzo ograniczona. I chociaż jakość publicznej debaty *online* nie zawsze jest wysoka, to jednak dyskusja taka ma szansę stać się żywą i gorącą;
- interaktywność politycznych i informacyjnych stron pozwalających jednostkom brać udział w badaniach *online* i niezwłocznie otrzymywać sygnał zwrotny, jak inni podchodzą do danego zagadnienia;
- upowszechnienie głosowania *online,* które wyeliminuje konieczność fizycznej obecności w lokalach wyborczych;
- wyrównywanie szans na polu rywalizacji politycznej poprzez odebranie części władzy lobbistom, wielkim korporacjom i innym grupom interesów na rzecz zwykłych osób dzięki redukcji kosztów pozyskiwania i dystrybucji informacji;
- sposobność wygłaszania swoich opinii *online* i mobilizowania swoich zwolenników przez trzeciorzędnych kandydatów partyjnych, którzy w dużym stopniu są ignorowani przez tradycyjne media;
- możliwość kontaktowania się z obywatelami całego świata, co w konsekwencji zwiększy społeczną spójność i przywróci sens wspólnotowości niezbędnej dla ożywienia demokracji;
- umożliwienie osobom publicznym utrzymania kontaktu ze swoimi wyborcami. Rządzący mogą zasięgać opinii wyborców na temat istotnych zagadnień społeczno-politycznych lub organizować elektroniczne magistraty pozwalające obywatelom zabierać głos w ważnych dla nich sprawach;

25 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo...,* op. cit., s. 230

26 M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 37-38

- bogactwo informacyjne stron internetowych, które pozwolą przekształcić proces elekcyjny z szybkich i chwytliwych haseł wyborczych, które obecnie są domeną kampanii telewizyjnych, w działania, w których kandydaci będą musieli przykładać większą wagę do dyskutowanych zagadnień, chcąc przekonać do siebie swoich wyborców;
- nieograniczoność źródeł aktualnych informacji, które są dostępne dla odbiorców w każdej chwili;
- możliwość wyszukiwania informacji, które rzeczywiście interesują odbiorców;
- niwelowanie różnic w dostępie do informacji pomiędzy uprzywilejowanymi klasami społecznymi a przedstawicielami „upośledzonych" warstw społecznych.[27]

Z kolei A. Przybylska traktuje za szczególnie ważne ze względu na funkcjonowanie demokratycznego społeczeństwa następujące właściwości komunikacyjne Internetu:

- wolność zrzeszania się – internauci mogą uczestniczyć w tworzeniu wspólnot opartych na jednakowym światopoglądzie, wartościach, zainteresowaniach i interesach,
- wolność wypowiedzi – użytkownicy mogą wyrażać swoje opinie w warunkach ograniczonej cenzury ze strony państwa,
- wolność obiegu informacji – użytkownicy mogą przyczyniać się do powstawania alternatywnych wobec mediów profesjonalnych kanałów informacji, które nie podlegają oficjalnej ocenie i sankcji.[28]

e-government i e-demokracja

Według A. Jaxy Dębickiej nowoczesne technologie komunikacyjne i informacyjne prowadzą do powstawania nowego modelu zarządzania, tzw. elektronicznego rządzenia (*e-government*), którego celem jest doskonalenie wewnętrznych procedur administracyjnych oraz usług świadczonych na rzecz obywateli, a przede wszystkim zmniejszanie barier dzielących władzę i społeczeństwo.[29] Natomiast zdaniem M. Sakowicza pojęcie *e-government* obejmuje wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji publicznej w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych, procesów demokratycznych oraz polityki państwa,[30] a także do zarządzania sprawami publicznymi i do kontaktów administracji z obywatelami.[31] Wydaje się zatem, że podstawowym kryterium identyfikującym *e-government* jest stosowanie w realizacji zadań publicznych technik informatycznych. Zgodzić się tutaj trzeba z poglądem A. Monarchy-Matlak, że obywatele i przedsiębiorcy przyzwyczaili się już do korzystania z komercyjnych produktów *online* i oczekują od swoich rządów i administracji ofert usług o wysokiej jakości i użyteczności. W miarę jak ujawniają się nowe możliwości technologiczne, zwiększa się liczba wyzwań na przyszłość, łatwy dostęp do kompleksowego łatwego w obsłudze zestawu usług *e-gov* jest marzeniem obywateli, przedsiębiorców i urzędników.[32]

27 T. J. Johnson, B. K. Kaye (2003), *A Boost or Bust for democracy? How the Web Influenced Political Attitudes and Behaviors in the 1996 and 2000 Presidential Election*, Press/Politics, vol. 8, no 3, P. E. Agre (2002)

28 A. Przybylska, *Internet i komunikowanie we wspólnocie lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 84 i podana tam literatura

29 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo...*, op. cit., s. 230

30 M. Sakowicz, *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracja publiczną* (w:) red. J. Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 79 i podana tam literatura

31 M. Sakowicz, *Electronic Promise for Local and Regional Communities*, „Local Government Brief, LGI Journal", Winter 2003, s. 24-28, Budapest

32 A. MonarchaMatlak, *Obowiązki administracji...*, op.cit., s. 170

M. Ganczar stoi na stanowisku, że obok pojęcia *e-government* często pojawia się pojęcie *e-governance*, czyli e-rządzenie, a raczej elektroniczne zarządzanie, które rozumiane jest w szerszym znaczeniu niż elektroniczna administracja – *e-government*, mianowicie obejmuje swym ciągiem całe spektrum relacji oraz sieci wewnątrz rządu odnośnie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w wielu aspektach życia państwa. E-rządzenie to również proceduralne podejście do relacji wewnątrz administracji, dzielenie się informacją, wiedzą oraz współpraca w zagadnieniach legislacyjnych. Obejmuje ono również stworzenie podstaw dla rozwoju usług elektronicznej administracji, czyli *e-governmentu*. Działania te mają na celu podniesienie jakości usług publicznych dla obywatela, także tych związanych z e-demokracją. Zadaniem *e-governance* jest zdefiniowanie, jaki wpływ posiadają technologie ICT na wiele dziedzin życia społecznego, na władzę publiczną, na wzajemne zależności i relacje między sektorem publicznym a podmiotami zewnętrznymi, takimi jak: obywatele, organizacje pożytku publicznego, przedsiębiorcy. *E-governance* wskazuje ogólne cele i kierunki, w jakich powinny iść szczegółowe działania, prowadzi konsultacje elektroniczne, koordynuje działania w tym zakresie, prezentuje dotychczasowe wyniki i osiągnięcia.[33] Urzędnicy administracji publicznej powinni się nie tylko koncentrować na nowych technologiach jako środku przekazu informacji na linii państwo – obywatel. Muszą pamiętać, że teoria *e-government* zakłada stworzenie dwukierunkowej infostrady komunikacyjnej, gdzie przepływ informacji funkcjonuje również w tzw. kanale zwrotnym, a więc od obywateli do państwa. Możliwe jest bowiem stworzenie takiej formuły *e-government*, w której obywatele będą mogli jedynie uzyskiwać informacje o działaniach rządu i aparatu administracyjnego, ale ze względu na różnorodne uwarunkowania nie będą mogli oni zgłaszać swoich przemyśleń i konkluzji, jak też w znaczący sposób aktywnie działać.[34]

E-demokracja to najtrudniejsza część powstającego *e-government*.[35] Doczekała się ona wielu definicji i określeń opisujących wykorzystanie ICT w procesach politycznych.[36] Obok określenia *e-democracy*, dla opisu tej zależności, pojawiają się takie terminy jak: *digital democracy* (Fineman 1995), *cyberdemocracy* (Poster 1995), jako realizacja *virtual polis* (Ogden 1994), *virtual democracy* lub *information age democracy* (Snider 1994). Jakkolwiek jednak, bez względu na stosowaną terminologię, użycie określenia„elektroniczna" wiąże się najczęściej z terminem odwołującym się do wykorzystania technologii interaktywnych w relacjach społecznych i instytucjonalnych i tak zazwyczaj jest rozumiane. Postulaty wykorzystania cyberprzestrzeni do celów politycznych w szerszym lub węższym zakresie prowadzą nieuchronnie do urzeczywistnienia idei masowej partycypacji w demokratycznym systemie sprawowania władzy. Stwarzają możliwości wykorzystania nowych technologii do powiększenia obszarów aktywności obywatelskiej.[37]

33 M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej,* (w:) red. S. Wrzosek, *Kompendium wiedzy administratywisty*, Lublin 2008, s. 619

34 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo...*, op. cit.

35 M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 143; M. Sakowicz, *E-demokracja a przywództwo lokalne,* (w:) red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 310

36 L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki*..., op. cit., s. 36

37 K. Wereszczyński, *Demokracja elektroniczna jako obszar powszechnej edukacji obywatelskiej,* http://www.e-edukacja.net/czwarta/_referaty/sesja_IIIc/25_e-edukacja.pdf, s. 15

W literaturze wskazuje się na cztery główne płaszczyzny elektronicznej demokracji:

- elektroniczna biurokracja (obejmuje wszelkie działania związane z możliwością załatwiania przez obywateli różnych spraw w relacjach z ciałami rządowymi lub strukturami samorządowymi na drodze elektronicznej),
- zarządzanie informacją polityczną (zapewnienie sieciowej informacji o działalności ciał przedstawicielskich, struktur rządowych, sądowniczych itp.),
- procedury demokracji bezpośredniej (działania związane z umożliwieniem obywatelom wypowiadania się na drodze elektronicznej w sprawach będących przedmiotem obrad ciał przedstawicielskich, a także umożliwieniem oddania głosów w referendach oraz wyborach „na odległość" – za pośrednictwem Internetu, z użyciem telefonów tonowych itp.),
- budowa społeczeństwa obywatelskiego (wykorzystanie sieci dla zwiększenia więzi lokalnych, budowy społeczności obywatelskich w celu pobudzenia dyskursu na temat życia publicznego i w konsekwencji zwiększania udziału obywateli w życiu politycznym).[38]

E-demokracja umożliwia nowe formy komunikacji władzy z obywatelem o charakterze interaktywnym. Pozwala to na szybki i bezpośredni kontakt obywatela z władzą, możliwość dostrzegania problemów społeczności lokalnej, często obcych czy zbyt odległych z punktu widzenia władzy.[39] Urzędnicy administracji publicznej odpowiedzialni za wprowadzenie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych do codziennej praktyki administracyjnej mają obowiązek dążyć do uczynienia demokracji, rządu i aparatu administracyjnego oraz wypracowywanych przez nie polityk publicznych bardziej otwartymi dla wszystkich obywateli, tworząc dla każdego członka tej społeczności praktyczną możliwość włączenia się w zachodzące procesy życia publicznego. Są oni w szczególności zobowiązani, aby dzielić się z członkami społeczności lokalnych rzetelnymi informacjami, które pomogą obywatelom lepiej zrozumieć działania podejmowane przez organy administracji publicznej i wykonywanie przez nie uprawnień władczych, co zwiększy prawdopodobieństwo uzyskania od obywateli legitymizacji tej działalności. Powinni oni również przekazywać społeczeństwu rzetelne informacje o sposobach, w jaki może ono w większym stopniu wpływać na kierunek kształtowania polityk publicznych przez organy administracji publicznej. Obywatele oczekują także lepszego dostępu do informacji o działaniach administracji publicznej, możliwościach skorzystania z oferowanych przez nią usług, a także o sposobach załatwienia konkretnych spraw administracyjnych.[40] Wobec powyższego demokracja elektroniczna wymusi na politykach: pełną przejrzystość procesów decyzyjnych – co jest powszechnym postulatem obywatelskim; zapewnienie udziału w dyskusji chwilowych grup obywatelskich; konsultacje na zasadach wolnego dostępu do dobrze zorganizowanych platform dyskusyjnych zapewniających profesjonalne moderowanie; konsultacje społeczne za pośrednictwem Internetu, które obejmą prawie wszystkie aspekty życia publicznego; realizację solidarnościowego postulatu upodmiotowienia obywateli. Pierwsze rządowe próby publicznej dyskusji w Polsce dotyczyły patentów na oprogramowanie na gov.pl.[41]

38 A. Kakabadse, N. Kakabadse, *Essence of leadership*, London International Thompson 1999, s. 214-215
39 K. Wereszczyński, *Demokracja elektroniczna...,* op. cit,. s. 12
40 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo...*, op. cit., s. 232
41 Z. Lisiecki, *Czy Internet wygra z demokracją parlamentarną?*, http://forum.evot.org/viewtopic.php?t=186, [18.01.2012]

E-angażowanie obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi

We współczesnym świecie nie jest możliwe, aby wybrani przedstawiciele i grupa urzędników byli w stanie samodzielnie wykorzystać wszystkie możliwości, jakie stwarzają nowe techniki komunikacji i informacji.[42] Użycie nowych technologii informacyjnych przez administrację (agendy rządowe) stanowi nowe wyzwanie oraz daje nowe możliwości. ICT ułatwia kontakty obywateli z administracją nie tylko, jak dotychczas, osobiście (w biurze) lub pisemnie (na papierze), ale przede wszystkim drogą e-mailową lub przy wykorzystaniu nowych form elektronicznej administracji. I odwrotnie, administracja, wykorzystując Internet i inne formy aplikacji ICT, może aktywnie angażować obywateli w procesy podejmowania decyzji oraz w procesy nowych polityk.[43]

A. Jaxa Dębicka zwraca uwagę na fakt, że nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne dostarczają nie tylko narzędzi do lepszego zarządzania sprawami publicznymi, ale również prowadzą do powstania nowej, bliższej relacji pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem. Odnowienie tego strategicznego z punktu widzenia demokracji partnerstwa, zbudowanego na nowym fundamencie organizacyjnym, w ścisłym powiązaniu działań administracji publicznej z realizacją oczekiwań obywateli i szeroko rozumianym zaspokajaniem ich potrzeb oznacza, że usługi świadczone przez administrację funkcjonują w nowym, otwartym i transparentnym systemie, w którym obywatel staje się klientem.[44] Istotne jest, aby władze lokalne utrzymywały stałe, bliskie kontakty z podmiotami istniejącymi na ich terenie. Dzięki temu osiąga się lepsze zrozumienie procesów rozwojowych zachodzących w gminie. Zwiększa się też prawdopodobieństwo wcześniejszego poinformowania o zbliżających się trudnościach, dzięki czemu istnieje szansa na wspólne poszukiwanie dróg wyjścia z kryzysu. Dopiero działanie w porozumieniu i współpracy z różnymi podmiotami politycznymi, gospodarczymi może przynieść pożądane rezultaty. Współpraca między władzami, uczelniami i przedsiębiorcami może zaowocować zmniejszeniem bezrobocia i kształceniem młodzieży o profilu zawodowym poszukiwanym na rynku pracy.[45]

Internet, nie będąc medium jednolitym, umożliwia rozmaitość form komunikacji o różnym stopniu interaktywności. Prywatne i oficjalne strony internetowe mogą mieć charakter zbliżony do mediów tradycyjnych, jeśli ich celem jest głównie transmisja informacji. Dołączenie narzędzi takich jak księga gości, forum, czat, ankieta czy chociażby formularz *online* lub adres poczty elektronicznej sprawia, że strona umożliwia wymianę informacji. Multimedialność, a także udostępnianie plików dźwiękowych, video oraz linków, wzbogaca komunikację, uatrakcyjnia ją i sprzyja autoekspresji. W przestrzeni lokalnej Internet jest przez niektórych postrzegany jako najbardziej efektywny sposób uzupełniania komunikacji twarzą w twarz, choć sam nie jest w stanie jej zastąpić.[46]

42 M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 125

43 M. A. Bovens, M. Groothius, R. H. van den Hoogen, *De Digitale Trias. Nederlands Juristenblad*, 26 September 2003, 78 (34), s. 1804-1811; M. Groothius, J. E. Prins, *De elektronische overheid en het elektronisch overheidsbeslnit*, Computerrecht 2002, s. 67-70

44 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo...*, op. cit., s. 232

45 M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 1256

46 A. Przybylska, *Internet i komunikowanie...,* op. cit., s. 85 i podana tam literatura

	Poziom zaangażowania	Wpływ na formułowanie polityk
Webcasts	e-ułatwienia, zwykle mało interaktywne	umożliwienie obywatelom słuchania i oglądania spotkań, debat, posiedzeń komisji i rad
Najczęściej zadawane pytania	e-ułatwienia	przez informacje pogrupowane według pytań ułatwi dotarcie do istotnych problemów
Blogi	e-ułatwienia, prezentowanie własnych opinii oraz doświadczeń	monitorowanie stanu lokalnej demokracji pozwala innym uczestnikom na poznanie problemów z perspektywy autora blogów
Sondy, quick polls	e-konsultacje, ale traktowane jako ciekawostki	nie przyczyniają się do pogłębienia debaty w ważnych sprawach
Ankiety on-line	e-konsultacje	umożliwiają poznanie opinii obywateli wykorzystywane w analizach
Czaty	e-ułatwienia, zapewniają interakcje on-line	określenie problemu i poszukiwanie rozwiązań
Gry wspierające proces decyzyjny	e-ułatwienia, e-uczestnictwo	definiowanie problemu
Fora dyskusyjne	e-konsultacje, e-uczestnictwo	wspierają interakcję, debatę, deliberację oraz dyskusję, zapewniają wymianę opinii
E-panele	e-konsultacje, e-uczestnictwo	analiza problemu oraz formułowanie strategii jego rozwiązania, zebranie opinii
E-petycje	e-uczestnictwo	inicjowanie debat, umożliwia wspieranie wybranych opcji
E-głosowanie deliberatywne	e-konsultacje, wykorzystanie deliberacji	wszystkie etapy procesu decyzyjnego wymagające pogłębionej debaty
Wspólnoty wirtualne	e-uczestnictwo	inicjowanie debaty i poszukiwanie rozwiązań
Mechanizmy notyfikacji	e-umożliwienie	wykorzystywane we wszystkich stanach procesu decyzyjnego

Tabela 1. *E-metody angażowania obywateli*
Źródło: M. Sakowicz E-demokracja przywództwo lokalne, (w:) red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 313 i podana tam literatura.

Również M. Sakowicz twierdzi, że informatyczne narzędzia wspomagania procesów demokratycznych obejmują wszelkie inicjatywy służące poznaniu i wyrażaniu opinii mieszkańców (e-panele obywatelskie, e-sondaże, e-petycje), konsultacji i wymianie informacji (listy dyskusyjne, sondaże defibracyjne on-line) oraz aktywnemu udziałowi w procesie decyzyjnym (*e-voting*). [47]

Idąc dalej, A. Przybylska formułuje pogląd, że wykorzystanie technologii dla realizacji celów osobistych i społecznych powinno uwrażliwiać strony politycznego dialogu, a nie dzielić i selekcjonować. Zmęczone dotychczasowymi obrazkowymi formami prezentacji poglądów politycznych społeczeństwo wymaga wsparcia w podjęciu trudu edukacyjnego w obszarze zastosowania sieci do korzystania ze swoich konstytucyjnych uprawnień. W związku z tym na państwo spada obowiązek wyposażenia przeciętnego obywatela w kompetencje umożliwiające korzystanie z tych technologii, ponieważ istnieje potrzeba wzmocnienia lub unowocześnienia przepływu informacji pomiędzy rządzącymi a rządzonymi w celu uzyskania wspólnie akceptowanego kompromisu, niezbędnego dla właściwego funkcjonowania demokracji jako systemu politycznego wspomagającego obywatela, a nie jedynie stróżującego u jego boku. Coraz liczniejsze zjawiska o charakterze gospodarczym wskazują na zwiększające się zjawisko przełamywania wszelkich barier tworzonych przez rządzących dla biznesu.[48]

Forma udziału w zapośredniczonej przez Internet sferze publicznej zależy od stopnia posiadanych umiejętności technicznych. Większość użytkowników sieci, przeglądając strony internetowe, korzysta z nich w sposób, do którego przyzwyczaiły ich media tradycyjne. Mniejsza ich liczba jest skłonna dodać zawartość w postaci tekstu, zdjęcia itd. Mimo to nie wszyscy czują potrzebę kierowania informacji za pośrednictwem Internetu do szerszej zbiorowości. Aby być jego użytkownikami, muszą spełnić dwa warunki: mieć dostęp do komputera podłączonego do sieci oraz kompetencje potrzebne do korzystania z nich.[49]

Oprócz potencjalnych korzyści z zastosowania ICT w procesach politycznych mogą pojawić się zagrożenia w postaci błędów, utraty danych czy dyskryminacja obywateli nieposiadających dostępu do Internetu. Innym zagrożeniem zastosowania ICT w relacjach obywatel-władza jest stawianie na pierwszym miejscu technologii i podporządkowania systemowi informatycznemu innych procesów zachodzących w gminie. Technologia jest „twardym" narzędziem, a człowiek „miękką" istotą, stąd też takie koncepcje jak *e-government* oraz e-demokracja muszą przewidywać mechanizmy samokontroli i stosownej ewaluacji, aby na przykład nie powodować działań ograniczających prawa człowieka do prywatności. Ponadto wdrażanie nowych technologii teleinformatycznych powinno być umiejscowione w szerszym kontekście realizowania zmian w działalności merytorycznej i być postrzegane jako projekty merytoryczne, a nie informatyczne.[50]

47 M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego...,* op. cit., s. 143; M. Sakowicz, *E-demokracja a przywództwo lokalne...*, op. cit., s. 310

48 A. Przybylska, *Internet i komunikowanie...*, op. cit., s. 85 i podana tam literatura

49 Tamże, s. 85

50 M. Sakowicz, *E-demokracja a przywództwo lokalne...*, op. cit., s. 317

Urzędnicy administracji publicznej muszą uwzględniać fakt, że niektóre grupy obywateli nie posiadają w ogóle dostępu do nowych źródeł informacji, co może być uwarunkowane między innymi niskim poziomem wykształcenia danej społeczności, słabym rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej itp. Projektując nowe systemy informacyjne, urzędnicy administracji publicznej muszą również brać pod uwagę poziom znajomości w społeczeństwie poszczególnych technologii informacyjnych i decydować się na wykorzystanie tych rozwiązań, które będą w danej społeczności najbardziej dostępne i łatwe w wykorzystaniu. Innym zagrożeniem jest zaproponowanie obywatelom równocześnie zbyt wielu form *e-government*, na przykład *e-chat, e-voting, e-debates, e-petitions* itd. Jeśli społeczeństwo nie jest jeszcze zbyt zawansowane w korzystaniu z ICT, niepożądanym efektem będzie zagubienie się potencjalnego klienta administracji publicznej w nadmiarze informacji, powodujące trudności w dotarciu do informacji rzeczywiście go interesujących i w zidentyfikowaniu pożądanej formy komunikacji lub sposobu załatwienia sprawy. Konsekwencją będzie rozczarowanie nowymi technologiami i utrata zaufania do tej formy kontaktu z organami administracji publicznej.[51]

Reasumując, ICT, a w szczególności Internet, daje stosunkowo szerokie możliwości angażowania obywateli w proces zarządzania i tym samym współdecydowania o sprawach publicznych. Niestety, nie ma to przełożenia na faktyczny poziom ich wykorzystania. Problem ten nie dotyczy tylko tej sfery działalności organów władzy publicznej. Obywatele reprezentują bardziej zachowawcze, konserwatywne postawy i do nowych procedur informatycznych podchodzą z wielką rezerwą.

Literatura

1. W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, (w) red. W. Bokajło, K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie,* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001
2. M. A, Bovens, M. Groothius, R. H. van den Hoogen, *De Digitale Trias*. *Nederlands Juristenblad*, 26 September 2003, 78 (34), s. 1804-1811; M. Groothius, J. E. Prins, *De elektronische overheid en het elektronisch overheidsbeslnit*, Computerrecht 2002
3. K. Celarek, *Prawne aspekty informatyzacji administracji.* Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2009
4. M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009
5. T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo" 1998, nr 6
6. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999
7. *Internet w promocji małej gminy. Doświadczenia programu wieś aktywna. Budowanie społeczeństwa informacyjnego e-VITA,* Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2006
8. S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1
9. H. Izdebski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu"*, „Służba Cywilna" 2002, nr 4
10. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna,* Wydawnictwo Liber Sp. z o.o. 2004
11. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002

51 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo...*, op. cit., s. 233

12. T. J. Johnson, B. K. Kaye, *A Boost or Bust for democracy? How the Web Influenced Political Attitudes and Behaviors in the 1996 and 2000 Presidential Election*, Press/Politics 2003, vol. 8, no 3
13. A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo,* Wolters Kluwer, Warszawa 2008
14. A. Kakabadse, N. Kakabadse, *Essence of leadership*, London International Thompson 1999
15. Z. Lisiecki, *Czy Internet wygra z demokracją parlamentarną?*, http://forum.evot.org/viewtopic.php?t=186, [18.01.2012]
16. S. Michałowski, *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja obywatelska*, (w:) red. L. Pokrzycka, W. Micha, *Media a demokracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007
17. A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1-2
18. A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008
19. J. Naisbitt, *Megatrendy: dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997
20. G. Pawelska-Skrzypek, *Znaczenie partycypacji społecznej dla rozwoju lokalnego*, (w:) red. G. Pawelska-Skrzypek, *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, Kraków 1996
21. L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej,* Kraków 2004
22. A. Przybylska, *Internet i komunikowanie we wspólnocie lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010
23. M. Sakowicz, *Electronic Promise for Lokal and Regional Communities*, "Lokal Government Brief, LGI Journal" Winter 2003, s. 24-28, Budapest
24. M. Sakowicz, *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracja publiczną* (w:) red. J. Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008
25. R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej (wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego),* „Państwo i Prawo" 2004, z. 2
26. K. Święcka, J. S. Święcki, *Informowanie społeczeństwa przez administrację: weberyzacja działań urzędniczych czy patologia?* (w:) red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, *Patologie w administracji publicznej,* Wydawnictwo Oficyna 2009
27. M. E. Sztatlach, *Rozwój e-zarządzania (e-governance) na poziomie lokalnym w wybranych miastach Unii Europejskiej,* (w:) red. R. Bruski, J. Joachimowski, T. Kuczura, *Współczesna administracja publiczna w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne,* Wydawnictwo Mado, Toruń 2010
28. M. Tabernacka, *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009
29. K. Wereszczyński, *Demokracja elektroniczna jako obszar powszechnej edukacji obywatelskiej, http://www.e-edukacja.net/czwarta/_referaty/sesja_IIIc/25_e-edukacja.pdf*
30. K. Wódz, J. Wódz, *Dynamika budowania społeczeństwa obywatelskiego – refleksje z badań empirycznych,* „Przegląd Socjologiczny" 2007, nr 1-2

Streszczenie

Technologie informacyjne i komunikacyjne (Information and Communication Technologies – ICT) zrewolucjonizowały praktycznie wszystkie dziedziny życia społecznego. Dziś trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie bez bankowości elektronicznej, poczty elektronicznej, Internetu, telefonii komórkowej itp. Zrozumiałe jest więc, że również w sferze administracji publicznej i zarządzania publicznego poszukuje się możliwości wykorzystania ICT. Dzięki takim ich atrybutom jak łatwość dostępu, wykorzystanie atrakcyjnych nowych form przekazu podejmuje się działania mające na celu zachęcenie obywateli do podejmowania za ich pośrednictwem dyskusji, wymiany informacji i załatwiania swoich spraw. W ten sposób można zwiększyć zainteresowanie obywateli tym, co się dzieje wokół nich i uzyskać na ten temat informację zwrotną.

Dr Dorota Fleszer jest pracownikiem Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu oraz pracownikiem administracji samorządowej.

Zapraszamy do udziału

SEMINARIUM
ASPEKTY PRAWNE PROJEKTOWANIA ARTYSTYCZNEGO I UŻYTKOWEGO
26 kwietnia 2012 r., Warszawa

W obecnych czasach bardzo ważne jest, aby dbać o ochronę własności intelektualnej. Znajomość kluczowych zasad i narzędzi prawnych w zakresie ochrony prawnej wzornictwa przemysłowego, projektowania artystycznego i użytkowego oraz prawa autorskiego jest podstawowym gwarantem bezpieczeństwa dla projektantów, kreatorów i właścicieli. Podczas seminarium zostanie zwrócona uwaga na specyfikę oraz ochronę własności. Poznają Państwo zasady zarządzania brandem oraz ochrony marki. Dowiedzą się Państwo, jaka jest odpowiedzialność za naruszanie praw podczas projektowania (plagiat). Do udziału zapraszamy: projektantów, prawników i doradców, specjalistów ds. marketingu, brand managerów, członków zarządu oraz wszystkich tych, którzy w swoich codziennych działaniach realizują prace w zakresie projektowania.

W PROGRAMIE:

„Ochrona prawna wzornictwa przemysłowego"
prof. dr hab. Krystyna Szczepanowska-Kozłowska (Wydział Prawa i Administracji UW)

„Prawo autorskie przy projektowaniu"
mec. Michał Błeszyński (Kancelaria Prawna Błeszyński i Partnerzy, Radcowie Prawni)

„Umowy dotyczące prac projektowych"
mec. Roman Bieda (Kancelaria Prawna Maruta i Wspólnicy)

„Specyfika oraz strategia ochrony własności intelektualnej w sektorze mody"
mec. Roman Bieda (Kancelaria Prawna Maruta i Wspólnicy)

„Zarządzanie brandem, ochrona marki"
Jarosław Filipek (specjalista zarządzania marką)

„Czyny nieuczciwej konkurencji w zakresie naśladownictwa produktów. Odpowiedzialność za naruszenie praw do projektu (w tym problematyka plagiatu)"
mec. Rafał Golat (MKiDN)

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Technologie komputerowe w perspektywie etycznej. Moralność w e-rzeczywistości - część I

Mariusz Szynkiewicz

Wprowadzenie

Jesienne spotkania PTI to jedno z najważniejszych wydarzeń konferencyjnych organizowanych przez środowisko polskich informatyków. Ubiegłoroczne spotkanie zakończyło się panelem tematycznym zatytułowanym: *Odpowiedzialny biznes w IT*. Dyskusje prowadzone w trakcie tej blisko dwugodzinnej sesji bardzo szybko przeniosły się z zagadnień stricte biznesowych i prawnych na zdecydowanie bardziej abstrakcyjne rozważania dotyczące problemów moralnych.[1] Etyka w biznesie – nie tylko tym związanym z IT – staje się ostatnimi czasy zagadnieniem ważnym i żywo dyskutowanym. Co szczególnie interesujące, relacja biznes/moralność przybiera coraz częściej wymierny – również w aspekcie finansowym - charakter. Jak bowiem zauważył jeden z uczestników panelu, to co kolokwialnie określamy mianem „bycia etycznym", zaczyna być po prostu opłacalne. Bez względu na to, jak dalece staramy się dystansować od abstrakcyjnych rozważań filozoficznych, przynajmniej w jednym ich wymiarze – wymiarze moralnym - podobny eskapizm okazuje się nie tyle nawet niewłaściwy, co wręcz niewykonalny. Również w nawiązaniu do działalności branży informatycznej etyka coraz wyraźniej zaczyna akcentować swój praktyczny charakter. Wbrew popularnej niegdyś wykładni neopozytywistycznej rozważania etyczne nie są jedynie pozbawionym głębszego empirycznego sensu metafizycznym naddatkiem. Wręcz przeciwnie, rozstrzygnięcia etyczne odnoszą się do tego, co realne – świata, w którym, żyjemy, pracujemy, zarabiamy, wdrażamy technologie. Historia cywilizacji zachodniej uczy nas, że wprowadzanie nowatorskich rozwiązań technicznych wiązało się niejednokrotnie z dylematami natury moralnej. Dla przykładu: kiedy w średniowiecznym arsenale armii europejskich pojawił się nowy rodzaj broni – kusza - jej użycie uznano za nieetyczne i moralnie naganne. Sprzeciw, również ten rozpatrywany w kategoriach etycznych, towarzyszył Rewolucji Przemysłowej (XVIII/XIX wiek) i skonstruowaniu oraz upowszechnieniu nowej klasy urządzeń - tzw. maszyn dynamicznych [szerzej: 11, s. 5-16]. W ubiegłym stuleciu symbolem dylematów etycznych implikowanych przez rozwój cywilizacji stała się technologia jądrowa. Wątpliwości społeczeństwa wzbudzały nie tylko, co absolutnie zrozumiałe, militarne zastosowania osiągnięć nowej dziedziny techniki, ale także jej cywilne aplikacje (głównie problem funkcjonowania elektrowni atomowych). Wpływ rozwoju nauki i techniki na dynamikę i kierunek rozważań etycznych doskonale ilustruje casus nowoczesnej biotechnologii wraz z jej najważniejszym i najbardziej skutecznym *narzędziem* – inżynierią genetyczną. Postęp, jaki dokonał się w poprzednich dekadach na gruncie biologii i nauk medycznych, doprowadził do powstania nowej subdyscypliny etyki, której amerykański biochemik Van Rensselaer Potter nadał w roku 1970 miano bioetyki [9, s. 127-153]. Zagadnienia bioetyczne uznawane są obecnie za jeden z głównych obszarów badań filozoficznych. Do najważniejszych dziedzin nauki i techniki, jakie narodziły się w drugiej połowie XX wieku, zaliczyć należy również

1 Panelowi tematycznemu *Odpowiedzialny biznes IT* przewodniczył Piotr Fuglewicz z PTI, w roli prowadzących wystąpili w nim: Michał Dżoga (Intel), Wojciech Wiewiórowski (Generalny Inspektor Danych Osobowych) oraz autor niniejszego artykułu Mariusz Szynkiewicz (IF UAM w Poznaniu).

informatykę i nauki komputerowe. Urządzenia komputerowe i ich praktyczne zastosowania odmieniły obraz naszej cywilizacji w sposób diametralny. Byłoby więc zaskakujące, gdyby rozwój tej gałęzi technologii nie wpłynął na kształt toczących się obecnie debat etycznych, szczególnie mając na uwadze rolę, jaką narzędzia informatyczne odgrywają w funkcjonowaniu współczesnego świata.

Kreacyjny potencjał technologii komputerowych manifestuje się we wszystkich niemal obszarach życia nowoczesnych społeczeństw. Dynamiczny rozwój komputerów, który rozpoczął się w latach czterdziestych ubiegłego wieku, stanowi więc jedno z największych wyzwań, przed jakim staje obecnie filozofia.

Analizując status etyki we współczesnym świecie, zauważyć możemy pewną interesującą tendencję. Etyka, przynajmniej w odbiorze społecznym, coraz częściej przestaje być postrzegana w kategoriach abstrakcyjnej – oderwanej od życia - *metafizyki moralności.* Zgodnie z postulatami niemieckiego chemika, reformatora nauki i twórcy filozofii energetyzmu Wilhelma Ostwalda, zaczyna ona nabierać charakteru nauki *z tego świata i dla tego świata* [8, s. 103-107] – świata, którego kształt w znaczącym stopniu określają i kreują wytwory technologii komputerowych. Znaczenie etyki w życiu codziennym związane jest nierozerwalnie ze specyficzną naturą istot ludzkich. Jak zauważa Anna Brzozowska: *jednostka ludzka jako jedyna ze wszystkich istot żywych podlega impulsom ze strony wartości (...)* [1, s. 22], a wartości te, jak wiadomo, bardzo często przybierają wymiar etyczny.

Niniejszy tekst stanowi wprowadzenie do artykułu poświęconego etycznym konsekwencjom rozwoju nauk informatycznych i technologii komputerowych. Wyłożone w nim treści mają więc z konieczności charakter ogólny i definicyjny. Prezentowane idee odnoszą się do tych aspektów współczesnej myśli etycznej, które uznałem za istotne w kontekście analizy procesów zachodzących w naukach komputerowych. W pierwszej kolejności zdefiniuję pojęcia kluczowe dla określenia zakresu tematycznego tzw. etyki komputerowej. Za celowe uznałem również omówienie problematyki wybranych i istotnych w perspektywie rozpatrywanych tu zagadnień subdyscyplin etyki normatywnej (głównie aksjologii i deontologii). Argumentacja przedstawiona w pierwszej części artykułu pomoże w identyfikacji głównych problemów etycznych generowanych przez dynamiczny rozwój tego, co zbiorczo określa się mianem technologii informatycznych. Należy podkreślić fakt, iż znaczenie i wagę tych metapoziomowych zagadnień – problemów natury etycznej – akcentują obecnie nie tylko filozofowie, ale także sami informatycy.

Czym jest etyka?

Dylematy natury etycznej wydają się być wpisane w konstytucję mentalną gatunku ludzkiego. Najogólniej powiedzieć możemy, że wszelkie tego typu analizy koncentrują się wokół dwóch zasadniczych kategorii – pojęcia dobra i pojęcia zła - w ich różnych znaczeniach i w rozmaitych kontekstach. Zdaniem niektórych badaczy geneza tego, co zwiemy sumieniem (zmysłem moralnym), związana jest z odczuwaniem wstydu, a szeroko pojmowane kwestie etyczne rozpatrywać należy zarówno w ich wymiarze indywidualnym, jak i w szerokim kontekście społecznym.[2]

2 Zdaniem uczonych pewne formy zachowań etycznych obserwujemy także wśród przedstawicieli świata zwierząt (np. szympansów). Badania, które prowadzić mogą do podobnych wniosków, opisuje w swoich artykułach prof. Jerzy Vetulani. Autor powołuje się m.in. na zdolność do empatii, jaką zaobserwowano wśród niektórych naczelnych [zob.: 15]. Neurobiologiczne tło tego procesu związane jest z funkcjonowaniem neuronów lustrzanych, odkrytych przez włoskiego fizjologa Giacomo Rizzolattiego. [zob.: 10].

Choć na co dzień rzadko poświęcamy się teoretycznym analizom etycznym, pozostawiając podobne zabiegi filozofom, to jednak każdy z nas zmuszony jest do podejmowania decyzji, których konsekwencje mają jak najbardziej etyczny charakter. Owa *praktyka etyczna* wiąże się zazwyczaj z koniecznością identyfikacji i waloryzacji określonych wartości. Konsekwencje naszych rozważań przekładają się niejednokrotnie na konkretne zachowania – decyzje wyboru. Podobne wybory przybierają często specyficzny charakter. Nierzadko łączą się one z poczuciem straty, co wynika z samej natury decyzji moralnych. Wiele z nich przybiera bowiem formę dylematów. Dylemat jest wyborem pomiędzy dwiema (lub więcej, jak np. w trylemacie [6, s. 334]) możliwościami, wartościami, korzyściami, etc. W filozofii traktowany jest on jako typ wnioskowania, któremu w klasycznym rachunku zdań odpowiadają określone prawa. Tak rozumiane dylematy dzielimy na dwie zasadnicze klasy:

a) dylematy konstrukcyjne:
- prosty $((p \rightarrow r) \wedge (q \rightarrow r) \wedge (p \vee q)) \rightarrow r$,
- złożony $((p \rightarrow q) \wedge (r \rightarrow s) \wedge (p \vee r)) \rightarrow (q \vee s)$,

b) dylematy destrukcyjne:
- prosty $[(p \rightarrow q) \wedge (p \rightarrow r) \wedge (\neg q \vee \neg r)] \rightarrow \neg p$,
- złożony $[(p \rightarrow q) \wedge (r \rightarrow s) \wedge (\neg q \vee \neg s)] \rightarrow (\neg p \vee \neg r)]$.

Dylematy stanowią przykład konstrukcji, w których obok zdań warunkowych (jeżeli x, to y) występuje alternatywa. Specyfiką dylematów moralnych jest natomiast fakt, iż dokonywane przez nas rozstrzygnięcia wiążą się z gradacją wartości, co może pociągać za sobą konsekwencje o charakterze etycznym. W języku codziennym podobne sytuacje określamy niekiedy mianem *wyboru mniejszego zła* – wyboru, w którym żadne z rozwiązań nie jest w pełni satysfakcjonujące i każde związane jest z pewną stratą. Rozstrzygnięcie problemu wymaga w takich przypadkach poświęcenia jednej wartości na rzecz innej. Modelowym przykładem dylematów moralnych są sformułowane przez brytyjską badaczkę moralności Philippę Foot i szeroko analizowane przez amerykańską etyczkę Judith J. Thomson dylematy mostka i zwrotnicy [szerzej: 2, s. 247-255 i 13, s. 1395-1415].

Eksperymenty myślowe

Eksperyment pierwszy – zwrotnica. W sytuacji tej znajdujesz się obok zwrotnicy kolejowej. Po torze zbliża się w Twoim kierunku rozpędzony wózek. Zwrotnicę ustawiono tak, że nadjeżdżający pojazd wjedzie na tor, po którym porusza się pięciu anonimowych ludzi. Jeżeli zwrotnica zostanie przestawiona (jesteś jedyną osobą, która może tego dokonać), wózek zmieni swój tor – tym samym nie dojdzie do śmierci piątki osób. Niestety, na torze, na który po przestawieniu zwrotnicy wjedzie rozpędzony pojazd, znajduje się nieznany ci człowiek. Przestawienie zwrotnicy doprowadzi więc pośrednio do śmierci jednej osoby.

Eksperyment drugi (dylemat mostka) jest sytuacją identyczną z matematycznego punktu widzenia. Mamy tu jednak do czynienia z jednym, nierozwidlającym się torem, na którym, podobnie jak w poprzedniej scence, znajduje się pięć anonimowych osób. W tym scenariuszu brakuje również zwrotnicy. Ty, jako element decyzyjny, usytuowany zostałeś na wiadukcie obok nieznanego ci człowieka. Jedyną możliwością zatrzymania pociągu i ocalenia osób idących po torze jest zrzucenie osobnika stojącego obok ciebie (zakładamy, że instynkt samozachowawczy jest silniejszy od oporów moralnych związanych z pozbawieniem życia innej osoby). Wypadek spowoduje zatrzymanie jadącego wózka, a tym samym ocalenie znajdujących się na torach ludzi. Opisane sytuacje traktować należy jako idealizacje (eksperymenty myślowe). Zakładamy więc, że wózek nie zatrzyma się bez naszej interwencji, nie jesteśmy w stanie ostrzec potencjalnych ofiar wypadku, a one same nie będą miały możliwości ucieczki przed nadjeżdżającym pojazdem.

W obu eksperymentach badany staje przez koniecznością podjęcia jednoznacznej decyzji, skutkującej śmiercią hipotetycznych jednostek ludzkich. Decyzja o przestawieniu zwrotnicy „skazuje" na śmierć jedną osobę, która w przypadku niepodjęcia przez podmiot działań nie poniosłaby żadnych konsekwencji. Natomiast pozostawienie zwrotnicy w jej dotychczasowej pozycji (właściwie brak jakiejkolwiek interwencji), skutkować będzie śmiercią pięciu innych anonimowych osób. Widzimy więc, że dokonując wyboru etycznego, a co za tym idzie, podejmując określone działanie – przestawienie zwrotnicy - skazujemy na śmierć jednostkę, ratując życie pięciu pozostałych osób. Całą sytuację dodatkowo komplikuje fakt, iż w dylematie pierwszym podjęta przez nas decyzja ma charakter bezosobowy (brak kontaktu z ludźmi znajdującymi się na torach), w dylemacie mostka przybiera ona postać decyzji osobowej (zatrzymanie pociągu wymaga bezpośredniego użycia siły przeciwko konkretnemu człowiekowi). W obu przypadkach nasze zachowanie wpływa jednak – bezpośrednio (akt) lub pośrednio (zaniechanie) – na losy jednostek występujących w eksperymencie. Zarówno w dylemacie zwrotnicy, jak i w przykładzie z mostkiem dokonany wybór dotyczy prymarnej w naszej kulturze wartości - życia ludzkiego. Samo pojęcie wartości stanowi bodaj najważniejszy elementy każdej dyskusji etycznej. Niestety, nie posiada ono jednoznacznego odniesienia przedmiotowego, a jego precyzyjne zdefiniowanie nie jest możliwe, chociażby z uwagi na fakt, iż różni ludzie w różnych warunkach (historycznych, społecznych, ekonomicznych, kulturowych) skłonni są uznawać za wartościowe inne przedmioty, cechy lub umiejętności.

Konflikty etyczne splecione są z naszą egzystencją w sposób nierozerwalny. Jak twierdzą uczeni (m.in. G. Rizzolatti, J. Vetulani), ich rozstrzygnięcia stanowią często wypadkową działania komponentu emocjonalnego oraz myślenia racjonalnego. Zanim jednak przedstawię krótki zarys najważniejszych koncepcji moralnych oraz wskażę związki łączące etykę z naukami komputerowymi, postaram się zdefiniować kluczowe dla dalszych rozważań pojęcie etyki i moralności oraz traktowanych tu w sposób bardziej podrzędny dziedzin aksjologii i deontologii. Każda z wymienionych kategorii wykorzystana zostanie do analizy konkretnych zagadnień z zakresu tzw. etyki komputerowej.

Znaczenie terminu etyka zmieniało się na przestrzeni dziejów. Również i sama historia tej dziedziny wiedzy filozoficznej wydaje się niezwykle skomplikowana. Rozważania moralne pojawiają się w naszej kulturze już za sprawą greckich poetów (m.in. Homera). Za ojca zachodniej refleksji etycznej uznaje się jednak powszechnie Sokratesa[3]. W miarę rozwoju filozofii etyka stała się jedną z jej najważniejszych subdyscyplin. Wśród głównych filozofów moralności odnajdujemy m.in.: Platona, Arystotelesa, św. Augustyna, św. Tomasza z Akwinu, Spinozę, Immanuela Kanta, Wilhelma F. G. Hegla, Johna S. Milla, Fryderyka Nietzschego, George'a Moore'a, Alberta Camusa, Alasdaira MacIntyre'a, Johna Rawlsa czy Karola Wojtyłę. Możemy więc postawić fundamentalne pytanie, czym w takim razie jest sama etyka? Najogólniej powiedzieć możemy, że etyka (filozofia moralna, filozofia moralności) to subdyscyplina filozoficzna zajmująca się genezą, skutkami oraz poszukiwaniem elementarnych przesłanek pozwalających uzasadniać określone typy poglądów moralnych. Rozważania etyczne

3 Należy pamiętać o tym, że poglądy Sokratesa znamy jedynie ze źródeł pośrednich - sam autor nie spisywał bowiem swoich nauk.

koncentrować się będą głównie wokół dwóch podstawowych kategorii filozoficznych – pojęcia dobra i pojęcia zła - w ich teoretycznym i praktycznym wymiarze. Poglądy etyczne przybierają najczęściej charakter twierdzeń filozoficznych związanych z określonym podłożem światopoglądowym (np. etyka chrześcijańska). Współczesne teorie etyczne podzielić możemy na kilka zasadniczych kategorii, przyjmując za kryterium podziału:

a) genezę wartości (np. naturalizm/ antynaturalizm/emotywizm),
b) zakres obowiązywania norm moralnych (obiektywizm/subiektywizm),
c) ocenę działań jednostek realizujących określone normy (w odniesieniu do motywu, efektu działań i obowiązku).

Z podanych definicji wynika, iż etyka jest nauką traktująca o pewnym abstrakcyjnym zjawisku, które określamy mianem moralności. Moralność byłaby w takim – uproszczonym – znaczeniu zbiorem funkcjonujących w danych warunkach społecznych, kulturowych, historycznych, środowiskowych (patrz etyki zawodowe) norm, które mogą być uznane za właściwe lub niewłaściwe, pożądane lub niepożądane – dobre lub złe – w konkretnej sytuacji lub w relacji do sposobu funkcjonowania określonej zbiorowości [14, s. 7-15]. Dla potrzeb niniejszego tekstu zdefiniujemy ją jako zespół zasad i ocen charakterystycznych dla wybranej zbiorowości ludzkiej – np. grupy zawodowej. W takim ujęciu na pierwszy plan przebijają się dwa zasadnicze obszary zagadnień moralnych: problem wartości (aspekt teoretyczny) oraz poziom ich realizacji (wymiar praktyczny). Teoretycznymi analizami wartości etycznych zajmuje się dyscyplina zwana aksjologią, problemy związane z obowiązkami i powinnościami rozpatrywane są zaś na gruncie deontologii[4]. Obie te dziedziny szczegółowe wchodzą w zakres etyki normatywnej. Aksjologię (od gr. *aksios* – cenny), definiujemy jako naukę badającą naturę, pochodzenie, hierarchiczność, kryteria oceny, status ontologiczny, stałość/ zmienność i funkcjonalność poszczególnych typów wartości (np. wartości etycznych, estetycznych). Drugim terminem kluczowym dla naszych rozważań jest wzmiankowane wyżej pojęcie deontologii (od gr. *déon* – obowiązek). Termin ten wprowadził do słownika filozoficznego brytyjski filozof Jeremy Bentham. W przydatnym dla naszych rozważań rozumieniu deontologia stanowić może pomost do etyki stosowanej – odnoszącej się do konkretnych sytuacji problemowych czy wybranych typów profesji (np. lekarza, prawnika, informatyka). Zdaniem Jerzego Dietla i Wojciecha Gasparskiego etyka stosowana to nauka, która *interesuje się narzędziami kształtowania właściwych postaw moralnych*, a jej głównym zadaniem jest *odpowiedzieć na pytanie, czy i w jaki sposób można zrealizować stany rzeczy będące wypełnieniem norm etycznych* [3, s. 74-77]. Mówi ona o obowiązkach i normach postępowania akceptowalnych w danej dziedzinie (aspekt przedmiotowy – m.in. deontologia zawodu lekarskiego) lub w określonych okolicznościach (wymiar sytuacyjny – np. postępowanie lekarza w warunkach wojny). Kanony te odnoszą się do przyjętych norm legislacyjnych (zawody zhierarchizowane, zorganizowane) lub określonych obyczajów i ujmowane są często w formie statutów i kodeksów. W opinii G. Moore'a etyka praktyczna stawia pytania nie o to, jak powinno być, ale o to, jak powinniśmy postępować [7, s. 180]. Tak rozumiane (praktyczne) zasady deontologiczne uwzględniać muszą zarówno kontekst etyczny, jak i wymiar prawny. Ciekawym przykładem kodeksu deontologicznego jest uchwalony przez Polskie Towarzystwo Informatyczne w czerwcu 2011 roku *Kodeks właściwych zachowań w informatyce* [zob.: 16]. Dokument ten w jedenastu punktach

4 Tradycyjnie etykę dzielimy na trzy zasadnicze działy: a) etyką normatywną, b) etykę opisową, c) metaetykę.

określa specyfikę informatyki jako pewnego typu działalności (technicznej, naukowo-badawczej i usługowej), jej pozycję wśród pozostałych dziedzin nauki i techniki oraz powinności przedstawicieli zawodów informatycznych (m.in. programistów, wdrożeniowców, testerów, ekspertów, naukowców oraz nauczycieli przedmiotów informatycznych). W odniesieniu do określonych profesji kodeksy zawodowe funkcjonują na kilku zasadniczych płaszczyznach. Spełniają one zadania typowe dla etyk normatywnych i odpowiadają na następujące pytania: a) jak postępować? b) do jakiego celu dążyć? c) kim być? W wielu przypadkach praktycznym celem formułowania kodeksów jest definiowanie tego, co w literaturze fachowej (np. z zakresu HR) określane jest mianem profilu pracownika. Na charakterystykę taką składają się aspekty: a) osobowościowy – opisujący cechy charakteru, jakie posiadać powinien przedstawiciel danej profesji, b) poznawczy – który określa zasób wiedzy fachowej i wiedzy towarzyszącej (np. prawnej, kulturowej), niezbędnej do wykonywania zawodu (niekiedy w kodyfikacjach pojawia się wymóg konkretnego typu wykształcenia – patrz zawody medyczne, zawody prawne), c) aspekt etyczny – wskazujący wartości moralne, których należy przestrzegać, wykonując obowiązki zawodowe, do których odnosi się treść kodeksu.

W przypadku PTI niektóre z powyższych warunków określa nie tylko przywoływany wyżej dokument, ale również wykaz warunków dotyczących członkostwa w samym stowarzyszeniu [zob.: 17]. Współcześnie, także w sferze działań biznesowych, coraz wyraźniej akcentuje się znaczenie postępowania zgodnego z obowiązującymi w danej kulturze normami etycznymi. Wymóg ten nabrał szczególnego znaczenia w epoce szybkiego przepływu informacji. Etyka ma bowiem nie tylko istotny wymiar teoretyczny, ale również praktyczny. Taki jej (właśnie praktyczny) charakter podkreślał jeden z ojców zachodniej tradycji filozoficznej - Arystoteles. Znaczenie etyki okazuje się fundamentalne w kontekście funkcjonowania życia społecznego. Trudno bowiem wyobrazić sobie spójną, trwałą strukturę społeczną, której członkowie (np. przedstawiciele danego zawodu) nie respektowaliby tych samych lub przynajmniej podobnych nakazów moralnych. Omawiane zagadnienia stają się coraz bardziej istotne w obliczu dynamicznego rozwoju branży informatycznej (m.in. zagadnienie patentów informatycznych a fenomen tzw. etyki hackerskiej). Na tej płaszczyźnie manifestują się one zarówno w wymiarze wewnętrznym (relacje pomiędzy samymi specjalistami branży IT), jak i zewnętrznym (stosunek informatycy/użytkownicy). Są to ważne kwestie odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu etyki zawodowej, której celem, jak podkreśla Seweryn Dziamski, *jest nie tylko stworzenie aksjologicznych przesłanek dla właściwego spełniania przysługujących grupie zawodowej ról społecznych, ale także regulacja moralna jej wewnętrznych stosunków oraz swego rodzaju ochrona jej członków przed pokusami nadużycie uprawnień zawodowych* [4, s. 34].

Główne problemy etyczne informatyki

Rozwój nauk komputerowych i upowszechnienie narzędzi informatycznych we współczesnym społeczeństwie budzą żywe zainteresowanie przedstawicieli nauk społecznych i humanistycznych. Obok socjologów, psychologów, kulturoznawców także filozofowie starają się analizować konsekwencje XX-wiecznej rewolucji komputerowej. Rozpatrywane procesy mają istotne znaczenie dla ewolucji takich subdyscyplin filozoficznych jak: filozofia komunikacji, filozofia kultury, filozofia społeczna, metodologia, filozofia nauki oraz oczywiście etyka. Rozwój technologii komputerowych implikuje szereg ważkich zagadnień moralnych. Niektórzy badacze skłonni są uznawać je za rozszerzenie rozważanych już wcześniej problemów etycznych. Inni postrzegają je

jednak jako jakościowo nowe i charakterystyczne dla tej właśnie dziedziny nauki i techniki. Należy podkreślić fakt, że jako pierwsi wagę etycznego wymiaru funkcjonowania technologii komputerowych dostrzegli sami informatycy. Za ojca etyki komputerowej uznaje się jednego z pionierów cybernetyki Norberta Wienera. Wiener już w latach 50. ubiegłego wieku, a więc u zarania ery informatycznej, zainteresował się etycznymi konsekwencjami rozwoju nauk komputerowych. Co ciekawe, znaczenie tych problemów dostrzeżono na blisko trzy dekady przed pojawieniem się idei Internetu (ARPANET) i na pół wieku przed jego komercjalizacją i społecznym upowszechnieniem. Obecnie zagadnienie etyki komputerowej (termin wprowadzony w latach 70. ubiegłego wieku przez amerykańskiego uczonego Waltera Manera) zaczyna zyskiwać na popularności. Opisywana tendencja widoczna jest zarówno wśród samych informatyków, jak i w środowisku filozofów. Stawiane przez badaczy pytania dotyczą z jednej strony teoretycznego wymiaru funkcjonowania technologii komputerowych (m.in. charakteru wartości etycznych funkcjonujących w e-rzeczywistość – etyka hackerska, fenomen GNU), z drugiej zaś przenoszą się na grunt bardziej praktyczny (analiza społecznych konsekwencji procesu informatyzacji). W wielu aspektach etyka komputerowa może być postrzegana jako jeden z wariantów etyki stosowanej. W takim kontekście szczególnego znaczenia nabierają relacje łączące technologie informatyczne z poszczególnymi sferami życia społecznego. W drugiej części artykułu postaram się wskazać obszary przedmiotowe, w których rozwój nauk komputerowych generuje nowe jakościowo zagadnienia etyczne oraz te, w których związane z informatyzacją problemy uznać możemy jedynie za zmodyfikowaną formę tradycyjnych kwestii moralnych. Wymienię i przeanalizuję najważniejsze dylematy etyki komputerowej, której obecny kształt wyznaczony jest m.in. przez takie obszary tematyczne jak:

- aspekty prawne. Problemy legislacyjne widoczne są m.in. w kontekście toczącej się obecnie dyskusji nad ratyfikacją kontrowersyjnej umowy ACTA. Całość debaty publicznej, jaka rozgorzała wokół proponowanego porozumienia, odnosi się bezpośrednio do zagadnienia wolności i prywatności. Nawiązuje ona także do interesującego fenomenu pokolenia 2.0, które przeciwstawianie jest tzw. generacji analogowej (pokoleniu 1.0). Relacja ta ma nie tylko istotny wymiar komunikacyjny i ontologiczny, ale także, jak pokazały ostatnie protesty – etyczny [szerzej: 5];
- drugi z problemów wiąże się z kwestią własności oprogramowania. Jest to, jak wiadomo, zagadnienie niezwykle skomplikowane m.in. z uwagi na ontologiczną specyfikę programów komputerowych. Badacze pytają m.in. o to, czy przepisy dotyczące własności programu powinny być takie same dla poszczególnych jego elementów (kodu źródłowego, kodu maszynowego, algorytmu, etc.), czy też należy uwzględnić ich odmienny charakter i złożoność tego, co określamy mianem programu;
- przestępczość komputerowa stanowi kolejny z obszarów problemowych analizowanych przez specjalistów z zakresu etyki komputerowej. Wiąże się on z regulacjami o charakterze legislacyjnym oraz bardziej fundamentalnymi analizami moralnymi;
- kolejna kwestia kieruje nas w stronę sygnalizowanego przez Piotra Fuglewicza problemu odpowiedzialności etycznej specjalistów branży IT. Jest to zagadnienie wieloaspektowe i wielowątkowe, odnoszące się zarówno do opisywanego uprzednio wewnętrznego wymiaru działalności zawodowych informatyków (relacja specjalista-specjalista), jak i do poziomu zewnętrznego (relacja specjalista - użytkownik);
- powyższe rozważania nawiązują do tego, co określić możemy mianem *kwestii zaufania*. Ten rzadko analizowany problem związany jest głównie z zagadnieniami

społecznymi, ale możemy w nim wyróżnić także inny, bardziej teoretyczny poziom – zaufanie człowieka oraz całych społeczności do niezawodności narzędzi komputerowych (np. w kontekście stabilności programów). Rozpatrywana relacja nabiera szczególnej wagi w czasach gdy komputery kontrolować zaczynają coraz większą część naszego codziennego życia, stając się niekiedy integralnym elementem łańcucha decyzyjnego (np. w zastosowaniach militarnych i medycznych);

- kolejne pytanie odwołuje się do sformułowanej przez Ryszarda Tadeusiewicza koncepcji *smogu informacyjnego*. Warto tu zwrócić uwagę na problem waloryzacji wiedzy zmagazynowanej w ogólnodostępnych zasobach sieciowych oraz potrzebę wypracowania narzędzi (komunikacyjnych, poznawczych, metodologicznych) pozwalających na skuteczne funkcjonowanie w warunkach natłoku informacji [szerzej: 12];
- listę problemów etycznych, jakie zamierzam omówić w drugiej części tekstu, zamyka ważki społecznie i ekonomiczne fenomen wykluczenia sieciowego. Ten nowy typ alienacji ma również swój niezbywalny wymiar ontologiczny. W epoce, w której głównym towarem staje się informacja, to właśnie ograniczenie dostępu do jej źródeł, a nie (jak to miało miejsce wcześniej) odcięcie od złóż naturalnych lub funduszy, jest jednym z najważniejszych czynników prowadzących do degradacji społecznej. Opisana relacja wydaje się być istotnym elementem charakteryzującym negatywne strony współczesnego, zglobalizowanego świata.

Podsumowanie

Cytowany na wstępie artykułu Wilhelm Ostwald uznawał etykę za dziedzinę praktyczną - rodzaj inżynierii życia społecznego. Wysunął on postulat uczynienia z nauki o moralności dyscypliny stosowanej, której pierwszoplanowym celem staje się umożliwienie optymalnego i produktywnego rozwoju jednostek oraz tworzonych przez nie społeczności. Ostwald rozumiał etyką jako naukę *z tego świata i dla tego świata***,** widząc w niej więcej elementów empirycznych niż metafizycznych. Rewolucja informatyczna zainicjowała trwający nadal proces kulturowej transformacji świata. Zachodzące obecnie zmiany mają charakter uniwersalny. Odnoszą się one do niemal wszystkich aspektów życia człowieka i to zarówno w jego wymiarze indywidualnym, jak i w szerokim kontekście społecznym. Nowa ontologia świata wymaga adekwatnego do jej struktury namysłu etycznego i właśnie tym zagadnieniom poświęcona będzie druga część niniejszego tekstu.

Bibliografia

1. Brzozowska A., *Człowiek etyczny Tadeusza Kotarbińskiego*, Pararega 1/2007
2. Chelini Ch., Lanteri A., Rizello S., M*oral Dilemmas and Decision-Making: An Experimental Trolley Problem*, (w:) *International Journal of Human and Social Sciences 4/4*, 2009
3. Dietl J., Gasparski W., *Etyka biznesu*, Warszawa 1997
4. Dziamski S., *Wykłady z nauki o moralności*, Poznań 2000
5. Krzysztofek K., *Web 2.0 jako dobrodziejstwo*, (w:) http://www.computerworld.pl/artykuly/324065/Web.20.jako.dobrodziejstwo.html (21.02.2012)
6. Marciszewski W. (red.), *Mała encyklopedia logiki*, Wrocław 1970, s. 334
7. Moore G. E., *Zasady etyki,* Warszawa 1919
8. Ostwald W., *Wybór pism*, Poznań 2002
9. Van Rensselaer Potter, *Bioethics: The Science of Survival*, (w:) *Perspectives in Biology and Medicine 14* (1970)
10. Rizzolatti, G. Craighero, L., *The mirror-neuron system* (w:) *Annual Review of Neuroscience* 27, 2004
11. Szynkiewicz M., *Rozwój technologii komputerowych w świetle filozoficznej refleksji nad nauką i techniką,* (w:) Czas informacji nr 3(8)/2011

12. Tadeusiewicz R., *W dymie i we mgle.,* http://www.solidarnosc.org.pl/~ksn/Docs/rystad.pdf (21.02.2012)
13. Thomson J. J., *The Trolley Problem*, 94 Yale Law Journal, Yale 1985
14. Tyburski W., *Problemy i rozwój filozofii ekologicznej*, (w:) *Problemy ekorozwoju - studia filozoficzno-sozologiczne,* vol. 1, Nr 1, 2006
15. Vetulani J., *Dekalog od pasa w górę*, http://ebookbrowse.com/neurony-lustrzane-jerzy-vetulani-pdf-d25506892 (21.02.2012)

Źródła dodatkowe

16. Kodeks właściwych zachowań w informatyce Polskiego Towarzystwa Informatycznego, http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/KZI-Kodeks-zawodowy-informatykow-PTI-29-maja-2011-r2 (29.12.2011)
17. Portal Polskiego Towarzystwa Informatycznego: http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/Dla-czlonkow/Czlonkowie-PTI (21.02.2012)

Abstract

Computer Technologies from the Viewpoint of Ethics. Morality in Virtual Reality

This paper focuses on the concepts of ethics and morality and such domains of normative ethics as axiology or deontology. The main objective of the considerations presented in the paper is to identify and analyse the topics crucial for contemporary computer ethics.

Mariusz Szynkiewicz - doktor filozofii (specjalność: filozofia nauki, filozofia fizyki), adiunkt w IF UAM w Poznaniu.

Polecamy

SEMINARIUM
ASPEKTY PRAWNE I INFORMATYCZNE REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
10 maja 2012 r., Warszawa

W PROGRAMIE:
„Zadania własne samorządu a organa nadzoru i kontroli (Regionalne Izby Obrachunkowe, Sądownictwo Administracyjne)"
prof. dr hab. Michał Kulesza (Kancelaria Prawna Domański Zakrzewski Palinka Sp. k., Uniwersytet Warszawski)

„Wieloletnia prognoza finansowa JST. Kontrowersje prawne"
prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch (Narodowy Bank Polski, Uniwersytet Warszawski)

„Modele Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w realizacji zadań własnych administracji samorządowej"
dr Arwid Mednis (Wierzbowski Eversheds)

"Wykonywanie zadań własnych przez JST a obowiązek stosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych"
dr Wojciech Kaliński (Maruta i Wspólnicy sp.j. Kancelaria Radców Prawnych)

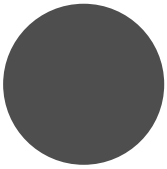
„Wspieranie zadań własnych samorządu przez systemy informatyczne w kontekście wymagań Ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne - wybrane aspekty"
Wiesław Paluszyński (Trusted Information Consulting)

"Gmina jako operator telekomunikacyjny"
Tomasz Kulisiewicz (Audytel)

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Otwarty dostęp do danych publicznych



Dariusz Bogucki

Ledwie skończyły się emocje związane z nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej, a już na horyzoncie rysuje się kolejna i to bardzo głęboka zmiana w tym obszarze. 12 grudnia 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła **propozycję pakietu regulacji w zakresie otwartego dostępu do danych, którego część stanowi nowelizacja dotychczasowej dyrektywy 2003/98/WE**. Warto pochylić się mocniej nad tym tematem, nie tylko dlatego że proponowane zmiany można określić bez mała mianem rewolucji. Odzwierciedlają one bowiem nową rolę informacji publicznej, w jakiej występuje nie tylko w życiu gospodarczym, ale i w funkcjonowaniu administracji.

Propozycje Komisji Europejskiej w zakresie otwartego dostępu do danych

Otwarty dostęp (ang. Open Access, „OA") definiowany jest jako wolny, powszechny, trwały i natychmiastowy dostęp dla każdego do cyfrowych form zapisu danych publicznych, treści naukowych oraz edukacyjnych.

W 2003 r. UE przyjęła dyrektywę w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (tzw. dyrektywa re-use). Wprowadziła ona wspólne ramy prawne regulujące, w jaki sposób organy sektora publicznego powinny udostępniać wytwarzane przez siebie informacje do ponownego wykorzystania w celu usunięcia barier takich, jak praktyki dyskryminacyjne, monopol i brak przejrzystości. Szerzej o Dyrektywie, jej konsekwencjach i implementacji w polskim systemie prawnym traktuje artykuł Izabeli Adamskiej w nr 3/2011 „Czasu Informacji".

12 grudnia 2011 r. Komisja przedstawiła **propozycję nowelizacji dyrektywy, stanowiącą część wspomnianego pakietu otwartego dostępu do danych**. Bezpośrednim przyczynkiem do nowelizacji był zapis artykułu 13 dyrektywy, który stawia wymóg przeprowadzenia przeglądu jej stosowania przed dniem 1 lipca 2008 r. Komisja przeprowadziła takowy przegląd i opublikowała w tej sprawie ważny komunikat COM(2009) 2126. Stwierdza się w nim, iż pomimo dokonanych postępów wciąż utrzymuje się szereg barier, a mianowicie dążenie organów sektora publicznego do maksymalizacji zwrotu kosztów zamiast szeroko rozumianych korzyści gospodarczych, nieuczciwe praktyki konkurencyjne w relacji między sektorem publicznym a sektorem prywatnym lub obojętność organów sektora publicznego, jak to określiła Komisja, *niezdających sobie sprawy z ich potencjału ekonomicznego, jaki niesie otwarty dostęp do danych publicznych (...).* Analizy wykonane przez Komisje wskazują, że informacje publiczne mają znaczny – obecnie zdaniem Komisji bardzo niewykorzystany – potencjał pod względem możliwości ponownego wykorzystania w nowych produktach i usługach oraz zapewnienia wzrostu wydajności funkcjonowania administracji. **Tym, co ma wyzwolić ten potencjał, ma być właśnie otwarty dostęp do danych publicznych**. Komisja szacuje, że ogólne korzyści ekonomiczne wynikające z otwarcia dostępu do tych zasobów mogą wynieść **40 mld € rocznie w UE**.

Warto przypomnieć, że pakiet, który zaproponowała Komisja, jest elementem Europejskiej Agendy Cyfrowej i strategii „**Europa 2020**" i składa się z następujących elementów:

- **Komunikat w sprawie otwartego dostępu do danych**. koncentrujący się na otwartym dostępie do danych naukowych i edukacyjnych.
  Ze względu na specyfikę danych badawczych Komisja zapowiedziała, że szczegółowo określi w odrębnych dokumentach swoją strategię w zakresie danych naukowych i badawczych oraz związanej z nimi infrastruktury. Będzie w tym celu współpracować z państwami członkowskimi w celu wypracowania zasad otwartego dostępu do informacji naukowej i edukacyjnej. Komisja zamierza przyjąć w 2012 r. komunikat i zalecenie w sprawie dostępności i przechowywania informacji naukowych. Równolegle Komisja szczegółowo określi sposób, w jaki będzie postępować z wynikami prac badawczych finansowanych i współfinansowanych przez Unię Europejską.
- **Propozycja zmiany dyrektywy o re-use**, która zakłada dalsze otwieranie rynku usług w oparciu o informacje sektora publicznego poprzez:
  - włączenie nowych podmiotów i nowych i obszarów do stosowania dyrektywy, takich jak muzea, biblioteki (w tym biblioteki uniwersyteckie) i archiwa;
  - wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wszystkie informacje publiczne, które nie są wyraźnie objęte jednym z wyłączeń dyrektywy, są dostępne do ponownego wykorzystania w celach komercyjnych lub niekomercyjnych;
  - uproszczenie i ograniczenie opłat, które mogą być pobierane przez organy władzy publicznej;
  - wprowadzenie niezależnego nadzoru nad ponownym wykorzystaniem zasad w państwach członkowskich.

  Ważnym elementem nowelizacji będzie standaryzacja formatów udostępnionych informacji zgodnie z Europejskimi Ramami Interoperacyjności (EIF v 2.0), a także ujednolicenie narzędzi dyrektywy z zapisami dyrektyw o dostępie do danych środowiskowych (Access to Environmental Information) i o dostępie do informacji przestrzennych (Dyrektywa INSPIRE).
- **Wniosek dotyczący zmiany przepisów Komisji w sprawie dostępu do informacji gromadzonych i wytwarzanych przez instytucje wspólnotowe** (wersja robocza). Komisja zakłada wiosną 2012 r. uruchomienie portalu umożliwiającego przeszukiwanie i pobieranie danych gromadzonych przez ciała UE, a także Wspólne Centrum Badawcze. Ponadto przewiduje uruchomienie w 2013 r. pilotażowego portalu z wielojęzycznym interfejsem i funkcją wyszukiwania, gromadzącego zbiory danych z całej UE. Warto tu wspomnieć o dwóch istotnych deklaracjach Komisji:
  - Komisja będzie bardziej aktywnie wspierać prace badawczo-rozwojowe nad technologiami przetwarzania danych, np. pozyskiwania danych, ich analizy lub wizualizacji.
    W latach 2011–2013 Komisja zadeklarowała, że przeznaczy około 100 mln € na działalność badawczo-rozwojową w ramach środków programów CIP-ICT PSP. Jedną z głównych dziedzin priorytetowych w obszarze ICT w nowym programie ramowym „Horyzont 2020" (w latach 2014–2020) będą właśnie badania naukowe i innowacje w obszarze zarządzania informacjami. Obejmie to w szczególności działania pilotażowe, testowanie i demonstrowanie innowacyjnych aplikacji wykorzystujących dane publiczne, takich jak np. systemy informacji geograficznej (GIS) i nowe jakościowo usługi wykorzystujące możliwość lokalizacji użytkownika czy też zastosowania kreatywnych treści w edukacji, kulturze lub modzie itp.
  - W okresie 2014–2020 europejska infrastruktura e-usługowa związana z przetwarzaniem i gromadzeniem danych publicznych finansowana będzie w ramach nowego instrumentu finansowego „Łącząc Europę" (Connecting Europe Facility). Komisja w szczególności

wspierać będzie działania w zakresie digitalizacji treści i rozwoju platformy Europeana, która stanowi ważny element systemu ponownego wykorzystywania danych.

Komisja szacuje, że do 2017 r. (trzy lata po spodziewanej transpozycji dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego) ogólne korzyści wynikające z ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – w tym powstanie nowych firm oraz wzrost wydajności w sektorze usług publicznych – powinny sięgnąć kwoty 100 mld € rocznie w UE.

Dlaczego otwarty dostęp do danych jest tak ważny?

Znamienne są słowa, jakie podczas publikacji propozycji wypowiedziała Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Neelie Kroes: *W dniu dzisiejszym wysyłamy organom administracji silny sygnał. Wasze dane będą więcej warte, jeśli je ujawnicie. Rozpocznijcie więc podawanie ich do wiadomości publicznej już teraz: wykorzystajcie te ramy, aby dołączyć do innych przedsiębiorczych przywódców, którzy już czerpią zyski z przyjęcia modelu otwartego dostępu do danych. Podatnicy już zapłacili za te informacje, musimy przynajmniej zwrócić je tym, którzy chcą z nich korzystać w nowy sposób, pomagając obywatelom w tworzeniu miejsc pracy i stymulowaniu wzrostu gospodarczego.*

Komisja Europejska od lat stoi niezmiennie na stanowisku, że informacje sektora publicznego są największym źródłem informacji w Europie. Są wytwarzane i gromadzone przez instytucje publiczne i obejmują różne, ale kluczowe dla rozwoju innowacyjnej gospodarki takie dane jak:

- mapy cyfrowe i dane geograficzne,
- dane geologiczne,
- dane meteorologiczne,
- informacje prawne (akty prawne i orzecznictwo) i informacje z rejestrów sądowych,
- informacje o ruchu drogowym, w tym informacje nt. robót drogowych,
- dane o wydatkach budżetowych krajów UE,
- dane statystyczne dotyczące różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego i wiele innych.

Większość tych „surowych" danych może być ponownie wykorzystana lub zintegrowana z innymi zasobami i posłużyć do tworzenia nowych, innowacyjnych produktów i usług. Badania na temat ekonomicznych skutków powtórnego przetwarzania informacji sektora publicznego przedstawione w analizie „*Review of recent studies on PSI re-use and related market developments"* (znany też jako tzw. Raport Vickery) szacują bezpośrednie i pośrednie korzyści ekonomiczne związane z powtórnym przetwarzaniem informacji publicznej w UE-27 nawet na 140 mld rocznie.

Należy zwrócić uwagę, że Komisja wprowadza istotne rozróżnienie: czym innym są informacje sektora publicznego, które mogą być komercyjnie przetwarzane od niekomercyjnego przetwarzania treści publicznych. Obrazuje to tabela 1.

Tabela 2, pochodząca ze wspomnianego raportu, charakteryzuje bliżej główne źródła informacji publicznej, która może być wtórnie wykorzystana i te, które mają charakter treści publicznych.

Raport wskazuje ważne powiązania pomiędzy funkcjonowaniem nowoczesnej administracji i innowacyjnym biznesem, które przedstawimy w dalszej części artykułu.

	Informacja sektora publicznego	Treści publicznie dostępne
Przykład	Dane meteorologiczne, mapy, dane geologiczne	Zdigitalizowane obiekty dziedzictwa kulturalnego, publikacje, książki itp.
Cel nadrzędny	Powtórne wykorzystanie informacji	Dostępność treści on-line
Charakterystyka	• Jakość i wartość oceniana przez wymiar przydatności jako źródło danych dla biznesu. • Wiodąca rola biznesu w procesie przetwarzania informacji. • Jednoznacznie identyfikowalna w łańcuchu transakcji biznesowej. • Tworzenie wartości dodanej poprzez integrowanie i przetwarzanie „danych surowych", w tym z innymi zasobami. • Wytwarzane przez instytucje publiczne.	• Jakość i wartość oceniana przez wymiar roli edukacyjnej lub kulturalnej, jaką odgrywają. • Pomijalna rola biznesu w procesie przetwarzania informacji. • Ograniczona możliwość wykorzystania w transakcji biznesowej. • Nie ulegają dalszemu przetworzeniu. • Tworzenie (np. przez digitalizację) i przechowywanie, a nie wytwarzanie.

Tabela 1.*Treści publiczne vs informacje publiczne*
Źródło: Review of recent studies on PSI re-use and related market developments (tzw. Raport Vickery 2011).

Powtórne wykorzystanie informacji sektora publicznego	Informacje geograficzne, kartograficzne, kataster nieruchomości, dane geologiczne
↑	Dane meteorologiczne
	Informacje ekonomiczne i istotne życia gospodarczego
	Informacje nt. społeczeństwa (w tym dane statystyczne)
	Informacje nt. transportu i ruchu drogowego
	Informacje nt. rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa i rybactwa
	Dane nt. środowiska naturalnego
↓	Informacje prawne (w tym dane rejestrów sądowych) i legislacyjne
	Dane naukowe i badawcze
	Treści edukacyjne
	Treści związane z życiem politycznym
Udostępnianie treści publicznych	Treści związane z życiem i dziedzictwem kulturalnym

Tabela 2. *Źródła informacji treści publicznych wg Raportu Vickery*
Źródło: Review of recent studies on PSI re-use and related market developments (tzw. Raport Vickery 2011).

Otwarty dostęp do danych a innowacyjna gospodarka

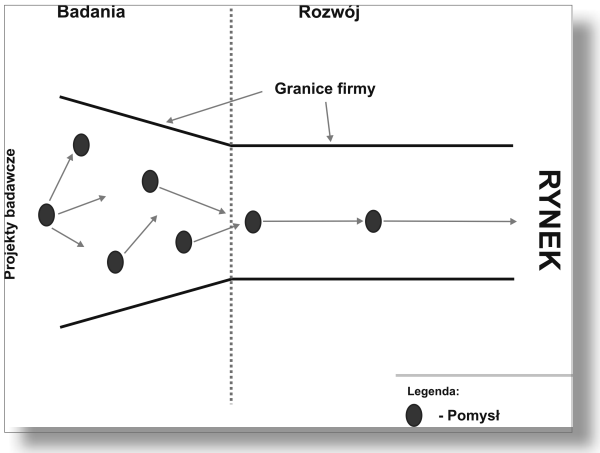
Jednym z głównych powodów podejmowania inicjatywy legislacyjnej przez Komisje Europejską jest to, że otwarty dostęp do danych może być kołem zamachowym rozwoju gospodarki UE poprzez wspieranie **otwartego modelu innowacji.** Pojęcie to wymaga wyjaśnienia.

Klasyczny „lejkowy" model innowacji wyróżnia w przejściu z badań do rozwoju następujące fazy (patrz: rysunek 1):

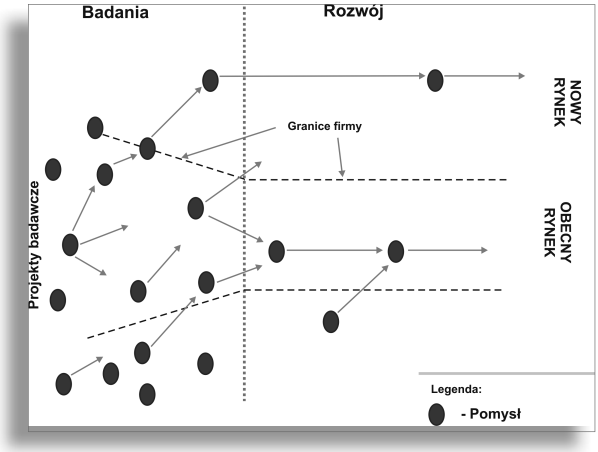
- fazę kreowania pomysłów,
- fazę oceny pomysłów,
- fazę rozwoju pomysłów (inkubacji),
- fazę powtórnej oceny i wyboru pomysłów do wdrożenia,
- fazę wdrażania ich w postaci produktów na rynek.

Takie „zamknięte" podejście, chociaż naturalne i wydawałoby się sprawdzone, wiąże się jednak z wieloma wadami. Przede wszystkim podstawowa selekcja pomysłów odbywa się tylko i wyłącznie wewnątrz organizacji, przez co kryteria odrzucenia są subiektywne. Oczywiście selekcja pomysłów jest niezbędna, albowiem dzięki temu firmy są w stanie ustawić priorytety inwestycyjne i efektywnie (w ich przekonaniu) alokować dostępne środki. Pomysły są jednak eliminowane nie przez rynek i wymagania klientów, ale drogą subiektywnych ocen wewnętrznych. Ponadto firma funkcjonująca w modelu zamkniętym stawia się niejako automatycznie „po drugiej stronie lady" w stosunku do źródeł informacji z sektora publicznego. Dlatego jedyny model kreowania biznesu w oparciu o pozyskiwane dane publiczne to pozyskanie dostępu do źródeł danych na wyłączność w celu zapewnienia przewagi konkurencyjnej.

Innym problemem, który szczególnie uwidocznia się na etapie hiperkonkurencji i globalizacji gospodarki, jest gwałtownie rosnący koszt badań i rozwoju, zwłaszcza w obszarze najnowszych technologii. Przeprowadzenie całości procesu przejścia z B+R angażuje coraz więcej sił i środków organizacji, a błąd poczyniony na etapie



Rysunek 1. *Model zamkniętego podejścia w procesie innowacji*
Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Chesbrough, „Open innovation. The New imperative for creating and profiting from technology", Harvard Business School Press, Boston, 2003



Rysunek 2. *Model otwartego podejścia w procesie innowacji Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Chesbrough, „Open innovation. The New imperative for creating and profiting from technology", Harvard Business School Press, Boston, 2003*

wewnętrznej selekcji może okazać się bardzo kosztowny dla firmy: pod koniec lat 80. XX w. firma Apple nie zdecydowała się na ujawnienie pełnej dokumentacji komputera Macintosh umożliwiającej jego rozbudowę przez niezależnych producentów (jak to było w przypadku PC). W rezultacie firma otarła się o bankructwo, a rynek komputerów osobistych na długo był zdominowany przez architekturę PC.

Model biznesowy „**otwartej innowacji**" wykorzystuje zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne źródła pomysłów bez obawy, że wyprowadzenie poza mury firmy pomysłów powstałych wewnątrz pozbawi ją możliwości czerpania korzyści z tych idei. Przeciwnie - wobec braku możliwości rozwijania wszystkich nadarzających się idei wewnętrznymi siłami firmy stosujące otwarte podejście w procesach innowacji chętnie dzielą się tą wiedzą z otoczeniem, co prowadzi do powstawania większej liczby innowacyjnych produktów, niż byłoby to możliwe w warunkach „zamkniętych" procesów. Z drugiej strony firma funkcjonująca w takim modelu aktywnie pozyskuje informacje z zewnętrz, ze szczególnym podkreśleniem informacji publicznych, w formule wielostronnej współpracy. **Model ten daje zatem możliwość tworzenia unikalnej wartości dodanej w oparciu o wiele źródeł danych.**

Dokładnie takie same fazy występują w modelach otwartym, jak i zamkniętym. Tym, co odróżnia podejście „zamknięte" od „otwartego" w strategii innowacji, to szczelność granic organizacji w przepływie wiedzy (patrz: rysunek 2).

Historycznie pierwszą firmą z obszaru B+R wdrażającą otwarty model współpracy było słynne centrum badawczo-rozwojowe firmy Xerox Palo Alto Research Center (PARC). Utworzono je w 1970 roku na fali sukcesów firmy na rynku kopiarek biurowych, by stworzyć dla niej podstawy do przetrwania i rozwoju w długim okresie – dostarczyć firmie technologie informatyczne, które zgodnie z wizją kierownictwa pozwoliłyby jej przekształcić się z wiodącego producenta kopiarek w wiodącego dostawcę biurowych produktów, jak to określano, „intensywnych informacyjnie".

Zasady zamkniętej innowacji	Zasady otwartej innowacji
Wybitni specjaliści pracują dla nas.	Mamy wybitnych specjalistów, ale jeszcze więcej jest na świecie.
Aby czerpać zysk z B+R, musimy sami dokonywać odkryć, rozwijać je, wyprodukować i sprzedawać.	Wewnętrzne B+R jest niezbędne do umiejętnego czerpania korzyści z zewnętrznego B+R.
Jeśli dokonamy odkryć, będziemy pierwsi na rynku.	Nie musimy inicjować badań, żeby czerpać z nich zysk.
Firma, która pierwsza wprowadza innowacje na rynek, wygrywa.	Tworzenie lepszych modeli biznesu jest lepsze niż wchodzenie na rynek jako pierwsi.
Jeśli stworzymy najwięcej i najlepszych idei, wygramy.	Jeśli zrobimy najlepszy użytek z naszych własnych i zewnętrznych idei, wygramy.
Powinniśmy kontrolować nasza własność intelektualną, żeby konkurenci nie czerpali z niej zysku.	Powinniśmy czerpać zyski z wykorzystywania naszej własności intelektualnej przez innych i powinniśmy kupować własność intelektualną innych, jeśli jest to dla nas korzystne.
Formalizujemy i monopolizujemy dostęp do źródeł, w tym źródeł publicznych.	Współpracujemy w modelu otwartym z publicznymi źródłami informacji (nie wyłączności).

***Tabela 3**. Zamknięty a otwarty model innowacji*
Źródło: opracowane na podstawie: Henry W. Chesbrough, Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology , Harvard Business School Press, Boston 2003.

Prace prowadzone w PARC poskutkowały wieloma przełomowymi odkryciami w obszarze teleinformatyki i pokrewnych dziedzinach, m.in. wynaleziono tam mysz komputerową i oparty na jej wykorzystaniu graficzny interfejs użytkownika oraz opracowano podstawowe technologie umożliwiające wymianę danych w sieciach komputerowych (Ethernet). Pomimo tego uzyskanie zwrotu z inwestycji w innowacje było dla firmy problematyczne. Xerox wprawdzie wykorzystał w swoich produktach wyniki prac nad drukiem laserowym, lecz większość technologii opracowanych w PARC stała się zaczynem powodzenia innych firm: wspomniany wyżej graficzny interfejs użytkownika został skomercjalizowany przez firmę Apple, zaś stworzony w PARC edytor tekstów Bravo przekształcił się w Microsoft Word. Co ważne, **praktycznie wszystkie innowacyjne rozwiązania powstawały w PARC w oparciu o dane z uczelnianych projektów badawczych**, które były udostępniane jako „nierokujące na publikacje" bez ograniczeń.

W warunkach otwartości strategii innowacji naczelną zasadą, jaką kierują się decydenci, jest maksymalizacja wartości płynącej z różnych pomysłów pojawiających się zarówno w firmie, jak i poza nią, a w szczególności z otwartego (darmowego!) dostępu do różnych źródeł informacji. Oznacza to, że formalne ramy organizacji są tylko umowną granicą w przepływie wiedzy między organizacją a jej otoczeniem. Firmy stosujące strategię „otwartych innowacji" równie chętnie rozwijają wewnętrzne pomysły, których nie są autorami, jak i udostępniają swoje pomysły innym organizacjom, jeśli same uznają, że nie będą się nimi zajmować. Często także celowo wyprowadzają pomysły poza ramy organizacji, by (na przykład w postaci start-up'ów czy

spin-off'ów) mogły one być rozwijane bez wpływu wewnętrznych sił w organizacji (patrz: tabela 3).

Otwarty dostęp do danych a zmiana paradygmatu funkcjonowania administracji

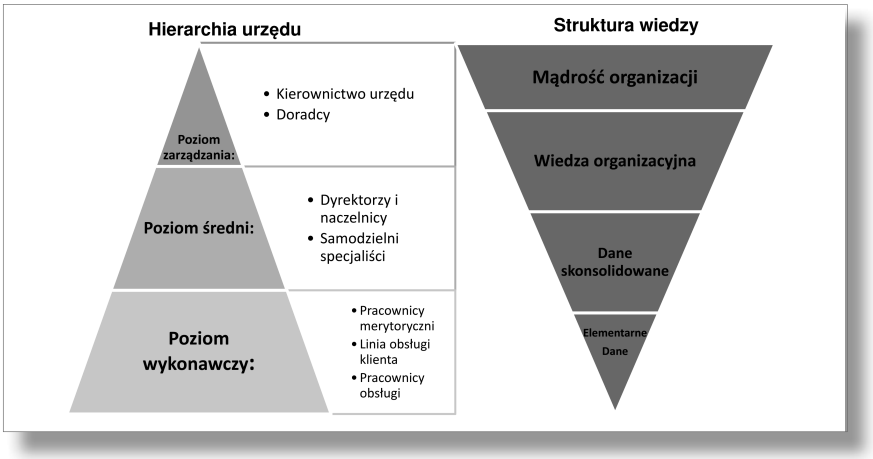
Z drugiej „strony lady", a więc w urzędzie wytwarzającym informację publiczną, **zarządzanie informacją publiczną (w tym jej udostępnianie do powtórnego przetworzenia) staje się elementem znacznie szerszego procesu zarządzania wiedzą w organizacji i budowy organizacji opartej na wiedzy**.

Jest to szczególnie ważne w kontekście tego, że administrację (zwłaszcza centralną) uważa się za organizację opartą na wiedzy, a trend ten będzie się jeszcze pogłębiał w przyszłości *(OECD Technology Outlook 2010).* Wymaga to nieco szerszego wyjaśnienia, jako że w literaturze często procesy zarządzania informacją i zarządzania wiedzą omawiane są wspólnie, a granica między wspomnianymi procesami ulega zatarciu. Niemniej jednak procesy te należy rozdzielić ze względu na różnice w obszarach oddziaływania.

System zarządzania informacją można zdefiniować jako zespół ludzi, środków i metod zbierania, kodowania, dekodowania, przechowywania, przetwarzania, odnajdywania i komunikowania, a także aktualizacji i użytkowania danych potrzebnych kadrze kierowniczej do podejmowania decyzji i kierowania. Celem funkcjonowania systemu zarządzania informacją jest zapewnienie pracownikom organizacji dostępu do prawdziwej, aktualnej i wystarczającej do wspomagania procesu decyzyjnego informacji. **W odróżnieniu od zarządzania informacją zarządzanie wiedzą obejmuje ogół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystanie wiedzy do realizacji celów organizacji**.

G. Probst, D. Raub i K. Romhardt w swoim modelu (za *„Zarządzanie wiedzą w organizacji"*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002) zdefiniowali sześć procesów związanych z zarządzaniem wiedzą w organizacji:

- Pozyskiwanie wiedzy – proces pobierania wiedzy ze źródeł wewnętrznych (na bazie posiadanej dokumentacji elektronicznej i papierowej) i zewnętrznych (kontakty z klientami, dostawcami, firmami partnerskimi). Wiedza może być również pozyskana np. poprzez zatrudnienie ekspertów bądź konsultantów zewnętrznych.
- Rozwijanie wiedzy – na ten proces składa się zdobywanie umiejętności, prowadzenie badań rynkowych czy w przypadku administracji - usprawnianie istniejących procesów.
- Dzielenie się wiedzą i rozpowszechnianie jej, w tym współpraca z podmiotami zewnętrznymi – na tym etapie następuje identyfikacja źródeł wiedzy indywidualnej tworzącej wiedzę grupową, jak również określenie interesariuszy systemu zarządzania wiedzą i wskazanie pokładów wiedzy, do której powinni mieć dostęp.
- Wykorzystywanie wiedzy – skupienie się na produktywnym wykorzystaniu istniejących zasobów wiedzy organizacji, a przede wszystkim na pokonywaniu barier takich jak: rutyna, obawa o pozycję, przecenienie własnej wartości, łamanie niepisanych reguł.
- Zachowywanie wiedzy – to proces składowania i aktualizacji wyselekcjonowanych porcji wiedzy w systemie informatycznym.
- Lokalizowanie wiedzy – to proces przeszukiwania zgromadzonych zasobów wiedzy.
- Ustalanie zasad zarządzania wiedzą – to zbiór założeń, planów, zadań stawianych systemowi zarządzania wiedzą. To wytyczne, w oparciu o które kreuje się organizację opartą na wiedzy.
- Ocena wiedzy - polega na pomiarze efektywności funkcjonowania systemu zarządzania wiedzą. Ocena ta w kolejnym etapie stanowi sprzężenie zwrotne w tak zdefiniowanym modelu zarządzania wiedzą,



Rysunek 3. *Hierarchia vs struktura wiedzy w organizacji*
Źródło: Dariusz Bogucki, „Którędy do e-Government", prezentacja wygłoszona na konferencji „Innovation for Digital Inclusion", 2011

Obserwujemy zatem zderzenie opisanego wyżej modelu z hierarchią w jakiej funkcjonuje urząd (patrz: rysunek 3).

Mamy zatem do czynienia z dwoma paradoksami.

- Te poziomy organizacyjne, które są bezpośrednio odpowiedzialne za opisany wyżej proces zarządzania wiedzą, są najsłabsze w piramidzie organizacyjnej. Wiedza, którą muszą pozyskać, jest natomiast „na zewnątrz organizacji" – u partnerów społecznych, biznesowych (firm) itd.
- Z drugiej strony rozbudowane poziomy wykonawcze (odpowiedzialne za obsługę klienta) są głownie dostarczycielami danych elementarnych, które muszą być dopiero przetworzone. Z punktu widzenia jakości usług nie ma merytorycznych przesłanek, aby zadania te nie mogły być realizowane na zewnątrz organizacji

Rysunek 4. *Obszary możliwego outsourcingu i pozyskania wiedzy organizacji*
Źródło: Dariusz Bogucki, „Którędy do e-Government", prezentacja wygłoszona na konferencji „Innovation for Digital Inclusion", 2011

(w formie outsourcingu usług, asysty projektowej regulowanej poprzez umowy o charakterze SLA).

Tak więc urząd „właściwy" to tak naprawdę ta część, której ani nie można przekazać do outsourcingu, ani nie da się pozyskać od partnerów.

Koreluje to z wnioskami z interesującego raportu Word Economic Forum *„The Future of Government Lessons Learned from around the World*", który stawia tezę, że główną cechą, jaką będą musiały posiąść jednostki administracji w nadchodzących latach, musi stać się umiejętność dostosowania się do wymogów otoczenia i nakierowanie na stały rozwój tak, aby nieprzerwanie tworzyć wartość publiczną. Innymi słowy administracja musi umieć dostosować swoje działania do szybko zmieniających się warunków i oczekiwań obywateli, i budować zdolności do efektywnego funkcjonowania w złożonych sieciach współzależnych organizacji i systemów sektora publicznego, prywatnego i non-profit.

Podsumowanie

Komisja Europejska uważa, że dzięki animowanym przez nią działaniom Unia Europejska uzyska pozycję światowego lidera w dziedzinie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Pobudzą one rozwój przemysłu, który przetwarza dane pierwotne na materiał, z jakiego korzystają setki milionów użytkowników technologii informacyjno-komunikacyjnych, na przykład do obsługi oprogramowania smartfonów, np. map, informacji w czasie rzeczywistym na temat ruchu drogowego i pogody, narzędzi służących do porównywania cen itp. Beneficjentami tego procesu będą także media i środowiska naukowe.

Udostępnianie informacji do wtórnego wykorzystania należy widzieć szerzej jako element transformacji układu administracja - biznes: jako kluczowy element budowy wiedzy organizacyjnej administracji z wykorzystaniem wiedzy podmiotów uczestniczących w tym procesie oraz podmiotów, które współuczestniczą w realizacji zadań publicznych w formie outsourcingu.

Abstract

Open access to public data

Article based on proposal published by the European Commission, December 12, 2011 on the open access to data. Commission believes that through this legislation, European Union will became a world leader in the re-use of public sector information. Article describes how open access could stimulate innovative industry like smartphone software (maps readers, real-time information on traffic and weather, tools for comparing prices etc). The article proves thesis that re-use of information should be analyzed more widely: as a part of the transformation of government-business, towards an open cooperation model but also as a crucial element of the knowledge building in the administration.

Dr inż. Dariusz Bogucki - dyrektor ds. Sektora Publicznego w EFICOM SA, wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Nowa unijna regulacja w zakresie danych osobowych – uwagi na temat projektu rozporządzenia z dnia 25 stycznia 2012 r. - część I

Damian Karwala

Opublikowany 25 stycznia 2012 r. projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych; dalej również jako „Projekt Rozporządzenia" lub „Projekt")[1] stanowi podstawowy element mający tworzyć nowe ramy prawne w zakresie ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej.[2] Projekt ten, po jego przyjęciu, zastąpić ma Dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych[3], a jego znaczenie wyraża się nie tylko w samej treści proponowanych zmian czy też ich skali, lecz – przede wszystkim – w zupełnie nowym podejściu do regulacji tej problematyki w ramach UE. Stąd też nieprzypadkowo w dokumentach Komisji Europejskiej mowa o „gruntownej reformie" unijnego prawa dotyczącego ochrony danych osobowych[4], a w doktrynie europejskiej nawet o swoistej „rewolucji kopernikańskiej" w tym zakresie.[5]

Prace nad Projektem Rozporządzenia

W pierwszym swym raporcie na temat wykonania Dyrektywy 95/46/WE (opracowanym na podstawie jej art. 33)[6] Komisja Europejska wypowiedziała się przeciwko nowelizacji przepisów Dyrektywy, uznając, iż nie byłaby ona wówczas niezbędna, jak i wskazana. Zdaniem Komisji doświadczenia ze stosowaniem Dyrektywy były bowiem wówczas jeszcze zbyt ubogie, natomiast trudności w osiągnięciu podstawowych

1 *Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation)*, COM(2012) 11 final; Projekt dostępny, również w wersji polskojęzycznej, pod adresem http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm. Oficjalnej prezentacji projektu dokonała Viviane Reding, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, Komisarz ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Obywatelstwa, podczas konferencji prasowej zorganizowanej w Brukseli.

2 Drugi zasadniczy element tej nowej unijnej regulacji w zakresie problematyki danych osobowych stanowić ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy w celu zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych (COM(2012) 10 final), której projekt zaprezentowany został również dnia 25.01.2012. Projekt ten pozostaje jednak poza zakresem zainteresowania w ramach niniejszej publikacji.
Pakiet regulacyjny ogłoszony przez Komisję Europejską obejmuje również szereg innych dokumentów, m.in.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Ochrona prywatności w połączonym świecie – europejskie ramy ochrony danych w XXI wieku (COM(2012) 9 final; dalej jako Komunikat) oraz dokument roboczy Impact Assessment (SEC(2012) 72 final) wraz z załącznikami do niego (komplet dokumentów dostępny jest pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm).

3 Dz. U. UE L nr 281, s. 31 z 23.11.1995, zwana dalej również „Dyrektywą" lub „Dyrektywą 95/46/WE".

4 *Komunikat*, s. 3.

5 Ch. Kuner, *The European Commission's Proposed Data Protection Regulation: A Copernican Revolution in European Data Protection Law*, Bloomberg BNA. Privacy & Security Law Review, 11 PVLR 06, 2012, s. 14.

6 *First report on the implementation of the Data Protection Directive (95/46/EC)*, COM(2003)265 final, z dnia 15.05.2003.

celów tej regulacji wynikały w głównej mierze z różnic w implementacji i stosowaniu przepisów Dyrektywy przez poszczególne Państwa Członkowskie, jak również ze względu na brak niezbędnej współpracy pomiędzy organami ochrony danych. Również w komunikacie z 7 marca 2007 r.[7] Komisja nie zgłosiła potrzeby zmian prawnych, wskazując, iż *„przepisy dyrektywy o ochronie danych stanowią ogólne ramy prawne i spełniają wyznaczone cele, ponieważ gwarantują odpowiednie funkcjonowanie rynku wewnętrznego, zapewniając jednocześnie wysoki poziom ochrony danych"*.[8] Jednakże już w 2010 r., w komunikacie „Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej"[9], Komisja przedstawiła zupełnie odmienne stanowisko[10], wskazując, że Dyrektywa nie jest w stanie dłużej spełniać stawianych przed nią celów oraz że niezbędne jest wypracowanie w ramach UE kompleksowego i spójnego podejścia do problematyki ochrony danych osobowych, co – konkretyzując te nieco może wzniosłe hasła – oznaczało w szczególności konieczność wypracowania zmian obowiązujących przepisów (przy czym Komisja zobowiązała się zgłosić stosowną propozycję rewizji jeszcze w 2011 r.).[11]

Przedstawienie Projektu Rozporządzenia poprzedziły szerokie konsultacje społeczne prowadzone w dwóch etapach: pierwszym, w okresie od 9 lipca do 31 grudnia 2009 r.[12] oraz drugim, w okresie od 4 listopada 2010 r. do 15 stycznia 2011 r.[13] Ponadto organizowane były liczne konferencje, spotkania robocze oraz warsztaty, w których uczestniczyli przedstawiciele organów władzy (w tym organów ochrony danych z poszczególnych państw UE), przedstawiciele środowisk biznesowych, organizacji społecznych oraz zainteresowani obywatele Unii.[14] Na zlecenie Komisji opracowano również szczegółowe analizy prawne oraz ekonomiczne[15]; istotny wkład w dyskusję na temat reformy unijnego prawa danych osobowych wniosły również Grupa Robocza Art. 29 Dyrektywy[16]

7 *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontynuacji programu prac na rzecz skuteczniejszego wdrażania dyrektywy o ochronie danych*, KOM(2007) 87 wersja ostateczna.

8 Tamże, s. 9. Co interesujące, zdaniem Komisja *„dyrektywa jest technologicznie neutralna oraz (...) przepisy i opisane zasady są na tyle ogólne, że można nadal je stosować w zgodzie z nowymi technologiami i obecnymi warunkami"* (s. 7).

9 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*, KOM(2010) 609 wersja ostateczna, z dnia 4.11.2010.

10 Charakterystyczny, w porównaniu z poprzednim stanowiskiem, wydaje się zwłaszcza pogląd na temat szybkiego rozwoju technologicznego, który doprowadził do *„głębokich przemian w otaczającym nas świecie, przynosząc nowe wyzwania w zakresie ochrony danych osobowych"* (tamże, s. 2).

11 Tamże, s. 20.

12 Podsumowanie uwag zgłoszonych w ramach tego etapu konsultacji zawiera dokument *Summary of replies to the public consultation about the future legal framework for protecting personal data* dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/opinion/090709_en.htm.

13 Uwagi, w stosunku do których nie zastrzeżono poufności, dostępne są pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/opinion/101104_en.htm.

14 Szczegółowe informacje w tym zakresie zebrano we wstępie do samego Projektu Rozporządzenia (s. 2-5).

15 Zob. w szczególności *Comparative study on different approaches to new privacy challenges, in particular in the light of technological developments* (opracowanie dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/studies/index_en.htm).

16 Dokument *The Future of Privacy: Joint contribution to the Consultation of the European Commission on the legal framework for the fundamental right to protection of personal data* (WP168 z 1.12.2009) oraz liczne opinie Grupy Roboczej dotyczące poszczególnych, szczególnie problematycznych kwestii, m.in. instytucji administratora oraz processora danych (WP169), internetowej reklamy behawioralnej (WP171), prawa właściwego (WP179) czy przesłanki zgody (WP187).

oraz Europejski Inspektor Ochrony Danych.[17] Robocza (nieoficjalna) wersja Projektu „wyciekła" do sieci jeszcze na etapie uzgodnień wewnętrznych prowadzonych w ramach Komisji w listopadzie 2011 r.[18] Wersja ta spotkała się z negatywnymi opiniami ze strony niektórych dyrekcji generalnych i służb Komisji[19], dlatego też zmodyfikowaną i poprawioną ogłoszono ją oficjalnie dopiero 25 stycznia 2012 r.

Przyczyny oraz cele proponowanych zmian

Powodów podjęcia się przez Komisję zasadniczej reformy w zakresie ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej należy upatrywać w aspekcie zarówno prawnym (w tym „konstytucyjnym"), politycznym, jak i faktycznym, związanym z określonymi zmianami zachodzącymi w ostatnich latach. Wśród przyczyn o charakterze prawnym szczególne znaczenie należy przypisać gruntownej reformie struktury prawnej samej Unii Europejskiej, wprowadzonej na mocy Traktatu lizbońskiego[20], znoszącej wcześniejszy podział na trzy „filary" (stąd też m.in. zmiany te charakteryzować można jako „konstytucyjne"), co w szczególności oznacza, że te same zasady przetwarzania danych powinny znaleźć zastosowanie, bez względu na charakter operacji na danych oraz sektor (prywatny bądź publiczny). W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w art. 16 ust. 1, przewidziano w sposób wyraźny prawo każdej osoby do ochrony danych osobowych jej dotyczących.[21] Ponadto ochrona danych osobowych została wymieniona w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 8) jako jedno z podstawowych praw i wolności.

Wśród przyczyn natury prawnej wskazuje się również na znaczne rozdrobnienie regulacji dotyczących ochrony danych w skali UE, co wynika z różnic w implementacji przepisów Dyrektywy przez poszczególne państwa członkowskie, ale również i z samej Dyrektywy, która w wielu punktach dopuszcza odstępstwa od pełnej harmonizacji. Skutkuje to brakiem wymaganej pewności prawnej oraz koniecznością ponoszenia znacznych kosztów przez przedsiębiorców (które Komisja ocenia na kwotę ok. 3 miliardów euro rocznie), w szczególności tych działających na obszarze wielu państw UE. Powyższe, w połączeniu z istotnymi różnicami w zakresie egzekucji praw (np. w związku z odmiennymi uprawnieniami, w jakie wyposażono w poszczególnych krajach organy ochrony danych), prowadzi do nierównomiernej ochrony praw jednostek, które – jak się obrazowo wskazuje – utraciły kontrolę nad ich własnymi danymi.[22]

W aspekcie politycznym ochrona danych osobowych oraz jej reforma odgrywają zasadniczą rolę w ramach Europejskiej Agendy Cyfrowej (oraz – szerzej – strategii Europa 2020), gdzie przegląd ram

17 Opinia z dnia 14.01.2011, dostępna pod adresem http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-01-14_Personal_Data_Protection_EN.pdf.

18 Wersja 56 (29/11/2011), dostępna pod adresem http://statewatch.org/news/2011/dec/eu-com-draft-dp-reg-inter-service-consultation.pdf.

19 Za: Ch. Kuner, *The European Commission's Proposed Data Protection Regulation*..., s. 2.

20 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

21 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE C nr 83, s. 47, z 30.03.2010).

22 *Dokument Roboczy Służb Komisji. Streszczenie oceny skutków*, SEC(2012) 73 final, s. 2-3.

prawnych dotyczących ochrony danych w UE wskazano jako główne działanie mające na celu budowę zaufania do środowiska cyfrowego.[23]

Wśród najważniejszych wyzwań, z jakimi w ocenie twórców nowej unijnej regulacji należy się zmierzyć, wymienia się: rozwój technologiczny (w szczególności związany z rozwojem Internetu i nowoczesnych środków komunikacji), zmiany społeczne[24], jak również postępującą globalizację wymagającą przepływu coraz większej ilości informacji pomiędzy państwami z Unii, jak i spoza niej.[26] Powyższe powoduje, że regulacja prawna, opracowana ponad 17 lat temu, gdy m.in. Internet był w fazie wstępnego rozwoju, nie przystaje do aktualnych wyzwań. Od Projektu Rozporządzenia (czy szerzej – od całego nowego pakietu regulacyjnego) oczekuje się zatem, w szczególności: wzmocnienia pozycji osób, których dane dotyczą, zwiększenia odpowiedzialności administratorów danych (przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń administracyjnych i kosztów z tym związanych) oraz umocnienia pozycji organów nadzorczych i wzmocnienia współpracy pomiędzy nimi. Przy czym szczególne znaczenie przyznaje się zwiększeniu zaufania w środowisku elektronicznym (w Internecie) jako kluczowym dla rozwoju gospodarczego.[26] Przyczynić ma się to do realizacji trzech podstawowych celów polityki unijnej, na jakie wskazuje Komisja:

- wzmocnienie Rynku Wewnętrznego poprzez ograniczenie rozdrobnienia prawnego, poprawę spójności, uproszczenie środowiska regulacyjnego i zmniejszenie obciążeń administracyjnych,
- zwiększenie skuteczności prawa podstawowego do ochrony danych osobowych oraz „przywrócenie jednostkom kontroli nad ich danymi",
- wzmocnienie spójności unijnego systemu ochrony danych w wymiarze obejmującym wszystkie wcześniej istniejące „filary" wspólnotowe.[27]

Wybór metody regulacji

Komisja Europejska rozpatrywała trzy opcje (metody regulacji) możliwe do wykorzystania w ramach podjętej reformy:

- opcja pierwsza opierająca się na środkach tzw. „miękkiej" regulacji (ang. *soft law*, m.in. standaryzacja, samoregulacja), z uwzględnieniem określonych działań Komisji w zakresie interpretacji aktualnie obowiązujących przepisów, a także wykorzystaniem pewnych narzędzi wsparcia technicznego (np. centralna platforma informatyczna umożliwiająca dokonywanie zgłoszeń rejestracyjnych przez podmioty z całej EU);
- opcja druga zakładająca modernizację regulacji prawnej na drodze zgłaszanych przez Komisję projektów legislacyjnych, mających za zadanie dalszą harmonizację zasad przetwarzania danych;
- opcja trzecia uwzględniająca większość elementów opcji drugiej z dodatkowym wprowadzeniem bardziej szczegółowej,

23 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejska Agenda Cyfrowa*, KOM(2010) 245 wersja ostateczna z dnia 26.08.2010, s. 15.

24 W zakresie wyzwań dla prawa ochrony danych, jakie związane są z rozwojem technologicznym i społecznym, zob. w szczególności *Working Paper No. 1: The challenges to European data protection laws and principles* (załącznik do *Comparative study on different approaches to new privacy challenges).*

25 Zob. m.in. *Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej*, s. 2-4.

26 Projekt Rozporządzenia, s. 1.

27 *Streszczenie oceny skutków...*, s. 4-5.

sektorowej regulacji w ramach UE; opcja ta obejmuje również scentralizowany, ogólnoeuropejski mechanizm egzekwowania przepisów prawa (m.in. powołanie europejskiego organu ochrony danych).[28]

Spośród ww. opcji Komisja zdecydowała się na wybór opcji drugiej, z uwzględnieniem wybranych elementów opcji pierwszej (tj. wykorzystanie pewnych środków „miękkiej" regulacji) oraz opcji trzeciej (np. zniesienie obowiązków związanych z notyfikacją/rejestracją).[29] W ramach wybranej opcji dokonano wyboru rozporządzenia (rezygnując tym samym z dyrektywy),[30] które w ocenie Komisji *„uważa się za najbardziej odpowiedni instrument prawny służący do zdefiniowania ram ochrony danych osobowych w Unii"*.[31] Jedynie bowiem rozporządzenie, zgodnie ze stanowiskiem Komisji, z uwagi na zasadę bezpośredniego obowiązywania i stosowania jego przepisów (art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) *„zmniejszy rozdrobnienie prawne i zapewni większą pewność prawa poprzez wprowadzenie ujednoliconego zestawu podstawowych przepisów"*.[32] Zgadzając się, co do zasady, z tym poglądem (rozporządzenia stanowią bowiem środek prawny pozwalający na najdalej posuniętą unifikację prawa na obszarze całej UE), zauważyć należy, że zapewnienie możliwie daleko posuniętej harmonizacji prawnej uzależnione będzie również od wielu innych czynników, w tym takich jak właściwa wykładnia i stosowanie prawa (co może w praktyce prowadzić do znacznych nawet różnic, biorąc pod uwagę, że wspólne unijne przepisy będą stosowane przez organy z poszczególnych państw). Ponadto uchwalenie rozporządzenia nie oznacza, iż w prawie wewnętrznym państw członkowskich nie będzie konieczne wprowadzenie określonych regulacji; będą one bowiem wymagane m.in. w celu określenia zasad proceduralnych, służących realizacji regulacji o charakterze materialnoprawnym, przyjętej w rozporządzeniu. Dodatkowo sam Projekt Rozporządzenia przewiduje konieczność pewnej ingerencji ustawodawczej na poziomie krajowym, m.in. w zakresie środków ochrony prawnej (art. 76 ust. 5).

Podstawę traktatową ogólnego rozporządzenia w sprawie ochrony danych stanowi art. 16 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co oznacza, że zastosowanie znajduje tu tzw. zwykła procedura ustawodawcza (art. 294 Traktatu). Procedura ta wymaga w szczególności uzgodnienia stanowiska przez Parlament Europejski oraz Radę, co – jak się przewiduje – może powodować pewne trudności w uzgodnieniu ostatecznego kształtu regulacji, skutkując zmianami (nawet znacznymi) w jej treści.[33] Oczekuje się, że prace nad przyjęciem rozporządzenia potrwają jeszcze ok. 2 lat; jednak według zapowiedzi Komisji Europejskiej miałyby zakończyć się one jeszcze w 2012 roku[34], co wydaje się jednak mało prawdopodobne.

Najważniejsze zmiany

Wśród najważniejszych zmian[35], jakie przewiduje Projekt Rozporządzenia, wskazać należy na następujące:

28 Tamże, s. 5-9.
29 Tamże, s. 10.
30 Wybór pomiędzy rozporządzeniem a dyrektywą poprzedziła intensywna dyskusja (za: Ch. Kuner, *The European Commission's Proposed Data Protection Regulation...*, s. 2).
31 Projekt Rozporządzenia, s. 6.
32 Tamże, s. 6. Por. również pkt 11 preambuły do Projektu.
33 Tak Ch. Kuner, *The European Commission's Proposed Data Protection Regulation...*, s. 3, który wskazuje na zgłaszane już w Niemczech zastrzeżenia co do zgodności rozporządzenia z konstytucją niemiecką.
34 *Komunikat*, str. 14.
35 Zostaną one omówione w kolejnych numerach „Czasu Informacji".

- daleko posunięta w skali całej Unii Europejskiej harmonizacja przepisów regulujących przetwarzanie danych osobowych na skutek przyjęcia rozporządzenia jako metody regulacji zakładającej bezpośrednie obowiązywanie i skuteczność w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich;
- przyjęcie założenia, zgodnie z którym podmioty prowadzące działalność w wielu państwach UE podlegać będą jurysdykcji jednego organu ochrony danych z państwa, w którym zlokalizowana jest ich główna europejska siedziba (tzw. zasada *one-stop-shop*);
- zmiana w zakresie zasad stosowania unijnych przepisów w stosunku do podmiotów spoza UE (m.in. zastąpienie przesłanki wykorzystania środków znajdujących się na terytorium UE przesłanką oferowania towarów lub usług odbiorcom z UE lub „monitorowania ich zachowania");
- wprowadzenie szczególnej regulacji dotyczącej ochrony danych osobowych dzieci;
- zaostrzenie wymogów w stosunku do zgody osób, których dane dotyczą (w szczególności, zgodnie z Projektem, zgoda musi zostać wyrażona w sposób wyraźny, ang. *explicit*; tzw. model *opt-in*), a ponadto ograniczenie zakresu możliwego zastosowania tej podstawy przetwarzania danych, tj. w sytuacji, w której występuje znacząca nierównowaga („poważna nierówność", zgodnie z oficjalnym tłumaczeniem Projektu) pomiędzy pozycją administratora danych a pozycją osoby, której dane dotyczą;
- wzmocnienie ogólnych wymogów (zasad) przetwarzania danych, w szczególności przez podkreślenie znaczenia takich zasad jak: transparentność (przejrzystość) w stosunku do podmiotów danych, minimalizacja zakresu oraz ilości przetwarzanych danych (ang. *data minimization*), brak obowiązku przetwarzania danych (identyfikacji podmiotów danych) wyłącznie w celu wypełnienia obowiązku prawnego lub w sytuacji, gdy określone cele mogą być zrealizowane bez udziału danych osobowych, zwrócenie szczególnej uwagi na zasadę odpowiedzialności administratora danych (ang. *accountability principle*, choć sam Projekt posługuje się takimi terminami jak *responsibility* oraz *liability*);
- rozszerzenie i doprecyzowanie obowiązków informacyjnych (m.in. obowiązek posiadania „polityk" dotyczących przetwarzania danych, konieczność określenia stosownych procedur wewnętrznych dotyczących realizacji tychże obowiązków, wskazanie podstawowych wymogów co do treści i formy przekazu);
- wprowadzenie nowych praw niewystępujących w Dyrektywie 95/46/WE, takich jak „prawo do bycia zapomnianym" (ang. *right to be forgotten*) czy „prawo przenoszenia danych" (ang. *right to data portability*);
- wprowadzenie wymogu stosowania zasad ochrony danych „by design" (wymagającego uwzględnienia ochrony prywatności już na etapie projektowania określonych rozwiązań, produktów lub usług) oraz „by default" (wymagającego przyjmowania określonych ustawień chroniących prywatność jako domyślnych, stosowanych jako zasada);
- przyjęcie – w określonych sytuacjach – obowiązku przeprowadzenia tzw. oceny wpływu na prywatność (ang. *privacy impact assessment*; „ocena skutków w zakresie ochrony danych", zgodnie z oficjalnym tłumaczeniem Projektu), jak również obowiązku uprzedniej konsultacji z organem ochrony danych (ang. *prior consultation*);
- zniesienie generalnego obowiązku notyfikacji organom ochrony danych operacji przetwarzania danych (rejestracji zbiorów danych);
- wprowadzenie szczegółowych obowiązków w zakresie prowadzenia dokumentacji wewnętrznej dotyczącej przetwarzania danych;
- zastrzeżenie obowiązku wyznaczenia „inspektora ds. ochrony danych" (ang. *data protection officer*) m.in. przez podmioty zatrudniające więcej niż 250 pracowników;
- wprowadzenie powszechnego obowiązku zgłaszania naruszeń danych osobowych (ang. *notification of personal data breach*);

- doprecyzowanie sytuacji prawnej podmiotów przetwarzających dane na zlecenie (tzw. *processorów* danych), w szczególności rozszerzenie na tę grupę podmiotów licznych obowiązków obciążających administratorów danych, określenie warunków dla dalszego powierzenia danych do przetwarzania (ang. *sub-processing*);
- dokonanie pewnych usprawnień w zakresie przekazywania danych osobowych do państw trzecich, m.in.: rozszerzenie możliwości wydawania przez Komisję Europejską decyzji w zakresie stwierdzenia odpowiedniego poziomu ochrony (ang. *adequacy decisions*) również w odniesieniu do określonych sektorów gospodarki w państwie trzecim; przyjęcie wyraźnej regulacji w zakresie tzw. Wiążących Reguł Korporacyjnych (ang. *Binding Corporate Rules*); zastrzeżenie, że posłużenie się takimi instrumentami jak Wiążące Reguły Korporacyjne lub standardowe klauzule umowne (przyjęte przez Komisję lub przez krajowy organ ochrony danych) nie wymaga żadnego dodatkowego zezwolenia; wprowadzenie dodatkowej przesłanki uprawniającej do transferu danych w postaci usprawiedliwionych celów („słusznych interesów", zgodnie z oficjalnym tłumaczeniem Projektu) administratora lub *processora* danych;
- zastąpienie dotychczasowej Grupy Roboczej Art. 29 Dyrektywy 95/46/WE nowym organem, tj. Europejską Radą ds. Ochrony Danych (ang. *European Data Protection Board*);
- wyposażenie Komisji Europejskiej w większy zakres uprawnień kosztem krajowych organów regulacyjnych (m.in. umocowanie Komisji do wydawania przepisów wykonawczych do rozporządzenia); krajowe organy mają jednak jednocześnie zostać – w relacjach wewnętrznych – wzmocnione, wyposażone w jednolite w skali UE kompetencje;
- określenie zasad wzajemnej współpracy (pomocy) pomiędzy organami ochrony danych z poszczególnych państw członkowskich (ang. *mutual assistance*), jak również pomiędzy tymi organami, Komisją Europejską oraz Europejską Radą ds. Ochrony Danych (tzw. „mechanizm zgodności"; ang. *consistency mechanism*);
- przyjęcie możliwości występowania przed właściwymi organami ochrony danych oraz sądami przez organizacje społeczne zajmujące się ochroną danych osobowych na rzecz osób, których dane dotyczą;
- wprowadzenie rozbudowanego systemu sankcji za naruszenie zasad przetwarzania danych, w szczególności w postaci kar administracyjnych (pieniężnych), w wysokości nawet do 2% rocznego światowego obrotu przedsiębiorcy.

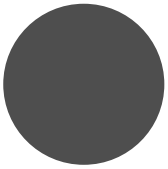
Streszczenie

Projekt unijnego rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (tzw. ogólne rozporządzenie o ochronie danych), opublikowany 25.01.2012, stanowi podstawowy element mający tworzyć nowe ramy prawne w zakresie ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Projekt ten, po jego przyjęciu, zastąpić ma obecnie obowiązującą dyrektywę nr 95/46/WE, a jego znaczenie wyraża się nie tylko w samej treści proponowanych zmian, lecz – przede wszystkim – w zupełnie nowym podejściu do regulacji tej problematyki w ramach UE, która oparta ma zostać na przepisach unijnego aktu prawnego bezpośrednio obowiązującego w systemach prawnych państw członkowskich.

Niniejsza – pierwsza z serii publikacji na ten temat – przedstawia tło oraz przyczyny i cele tej nowej regulacji, przebieg dotychczasowych prac, jak również wskazuje najważniejsze zmiany z niej wynikające.

Damian Karwala - radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie, współpracujący z Kancelarią Prawną Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy sp.j.

E-administracja - Święty Graal kolejnych rządów – część I



Piotr Kociński

Od 15 lat każdy rząd obiecuje, że wprawdzie zastaje administrację funkcjonującą w oparciu o narzędzia stosowane już w starożytności , ale zostawi ją następcom jako e-administrację! Niestety, takie zapowiedzi nie spełniały się. Polska nie dorobiła się e-administracji i nadal „papierowym dokumentem" oraz zabieganym po urzędzie obywatelem stoi.

Dążenie do stworzenia e-administracji traktujemy jako sensowne i nie będziemy dalej roztrząsać kwestii, czy może jednak nie jest lepiej załatwiać na przykład pozwolenia na budowę domu, biegając od drzwi do drzwi w urzędzie gminnym, służąc jednocześnie temu urzędowi jako system wypełniania formularzy i zarządzania dokumentami, niż siedząc przed ekranem własnego laptopa w domu, załatwiać to samo za pośrednictwem aplikacji, która do tego jeszcze „podpowiada" co, jak i w jakiej kolejności zrobić, bądź czy fajniej jest od bezradnego, jeśli chodzi o możliwości weryfikacji, czy pacjent jest ubezpieczony, lekarza otrzymać receptę z napisem „refundacja do decyzji NFZ", czy też może otrzymać właściwą receptę od lekarza, który jednym zerknięciem w ekran komputera sprawdza, że z naszym ubezpieczeniem wszystko jest w porządku. Wprowadzenie e-administracji jest nie tylko kwestią zwiększenia komfortu życia obywateli, rzeczy skądinąd niebagatelnej, ale kwestią zwiększenia efektywności działania administracji, zmniejszenia liczby pomyłek w procedowaniu spraw oraz wprowadzenia rozliczalności urzędników ze swoich działań. W wielu przypadkach narzędzia informatyczne wprowadzają jakościową wręcz zmianę w sposobie procedowania jakiejś sprawy. Gdyby już dawno wdrożono kompleksowy system informatyczny – a wdraża się ten system już 13 lat – dla publicznej służby zdrowia, to w styczniu 2012 roku sytuacja w aptekach nie byłaby aż tak dramatyczna, nawet jeśli ustawa refundacyjna byłaby wdrożona w takiej samej postaci, w jakiej została wdrożona w grudniu 2011 r.

Z zapowiedzi wprowadzenia e-administracji niewiele wychodziło, a w każdym razie nie na tyle dużo, żeby obywatele odczuwali jakiś pożytek i żeby Polska nie „obsuwała" się konsekwentnie od paru lat w rankingach *e-government*, publikowanych corocznie przez Bank Światowy. Jakie są przyczyny tego stanu rzeczy? Jakie podjąć działania, żeby te niekorzystne tendencje odwrócić? Przede wszystkim wreszcie należy zrobić diagnozę sytuacji, wskazać dlaczego rezultaty dotychczasowych działań są tak skromne. Podjęcie przez nowy Urząd Cyfryzacji toczących się działań bez jakiekolwiek diagnozy, bez próby określenia nowego trybu działania, groziłoby wpadnięciem w dotychczasowe koleiny prowadzące do miejsca o nazwie „nie da się, nie udało się, działa w zasadzie ale...". Rzecz bowiem nie polega na poprawianiu czegoś, co jakoś już działa, acz mogłoby lepiej, ale naszym zdaniem polega na konieczności bądź usunięcia grubych błędów, bądź stworzenia różnych rzeczy w zupełnie inny sposób niż dotychczas. Pamiętać tylko należy, że istniejąca otulina infrastrukturalna (czyli zakupione już *narzędzia informatyczne* takie jak serwery, silniki bazodanowe, aplikacyjne i inne potrzebne i drogie „gadżety") działa, a w każdym razie została kupiona za olbrzymie pieniądze i należy się

do niej odnieść, projektując nowe rozwiązania. Wykorzystanie tego co już jest, niestety, utrudni projektowanie nowych rozwiązań (ustawowo to co jest kupione, musi być wykorzystane, a ponieważ nie zawsze zakup sprzętu był sensowny, więc jest to narzucanie nie zawsze racjonalnych warunków brzegowych na projektantów), ale patrząc na sprawę całościowo, pewnie nie spowolni bardzo budowy zadowalającej obywateli e-administracji, no i co nie jest bez znaczenia, wydane już pieniądze nie zostaną zmarnowane.

Ważną częścią niniejszego artykułu jest próba przedstawienia w popularny sposób, niekiedy złożonych i trudnych, koncepcji technicznych. Próbę podejmujemy dlatego, że kluczowe decyzje dotyczące budowy e-administracji znajdują się w gestii polityków czy wysokich urzędników państwowych, którzy niekoniecznie muszą być specjalistami w dziedzinie *przetwarzania informacji* przy pomocy *elektronicznych technik obliczeniowych*, a co za tym idzie, mogą się gubić w tej materii - doświadczenie uczy, że istotnie gubią się. Podjęcie dobrych decyzji co do kierunku dalszych prac wymaga niezłego orientowania się w materii architektury rozwiązań informatycznych. Tymczasem pojęcie to, jak i zresztą wiele innych, konstytutywnych dla wszelkich kwestii związanych z informatyką, jest bardzo słabo znane, zwłaszcza wśród tych, którzy podejmują strategiczne decyzje. Nieznający się więc, a choćby nawet jedynie orientujący się w kwestiach architektonicznych, działający nawet w dobrej wierze, urzędnicy „po omacku" coś tam próbują robić, niestety, z miernym jak dotąd skutkiem, który to skutek zdaje się ich szybko zniechęcać do utrzymania tempa prac.

W tym artykule przedstawimy zatem:

- stan obecny wprowadzania narzędzi informatycznych do administracji,
- historię informatyki ostatnich 4 dekad w Polsce i w świecie, co pozwoli wyjaśnić, dlaczego jest tak, a nie inaczej, poprzedzoną oczywiście wprowadzeniem terminów i pojęć, bez których dyskusja na temat wprowadzenia e-administracji, postawienie diagnozy ani tym bardziej projektowanie jej budowy są niemożliwe,
- architekturę rozwiązania informatycznego, szczególnie predestynowaną do odegrania głównej roli w procesie budowy e-administracji,
- jak osiągnąć ów pożądany stan e-administracji, korzystając z metod wdrożeniowych sprawdzonych w firmach komercyjnych czy w sferze publicznej wybranych krajów oraz jak ocenić skutki tego osiągnięcia.

Co z tą informatyzacją administracji czyli w poszukiwaniu Świętego Graala

Zanim przedstawimy zarys planu tworzenia e-administracji, zgodnie z zapowiedzią, zatrzymamy się wpierw przy przyczynach porażki, bo za taką uważamy stan e-adminstracji w Polsce.

W wielu dyskusjach wskazuje się tryb wybierania dostawców usług informatycznych dla instytucji publicznych jako kluczową przyczynę porażki. Tryb ten determinowany jest brzmieniem Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. 10.113.759, z późn. zm.). Bez wątpienia ustawa ta, a właściwie powszechny sposób jej stosowania, utrudnia wdrażanie zaawansowanych technicznie rozwiązań (nie tylko tych z obszaru informatyki). Mianowicie najczęściej stosowanym albo wręcz jedynym kryterium wyboru dostawców jest, a w każdym razie przez długi czas była, bo ostatnio powoli się to zmienia, cena. Pomysł stosowania ceny jako jedynego albo najważniejszego kryterium przy wyborze rozwiązań wymagających wysokiej sprawności intelektualnej przy ich projektowaniu jest sam w sobie nowatorskim wkładem państwa polskiego w rozwój cywilizacji technicznej. Tak się po prostu tego nie powinno robić.

W krajach nawiązujących do anglosaskiej tradycji prowadzenia biznesu stosuje się różne, również ilościowe, metody oceny korzyści płynących z wdrożenia (o jednej z nich pisaliśmy na tych łamach: „Czy państwo potrzebuje architektury korporacyjnej?", Czas Informacji (www.czasinformacji.pl), Nr 2(3)/2010 i poświęcimy jej nieco uwagi w dalszej części niniejszego artykułu). Metody te pozwalają nie tylko ocenić poziom uzyskanych korzyści już po wdrożeniu, ale również skonstruować kryteria wyboru dostawcy wdrożenia, które nawiązują zarówno do oczekiwanej funkcjonalności rozwiązania, jak i do kosztów, które należy ponieść na jego wdrożenie i utrzymanie w dłuższej perspektywie czasu. Dlaczego w Polsce tak uparcie stosuje się kryterium ceny, przy niezwykle rzadkim stosowaniu ilościowych metod oceny korzyści płynących z wdrożenia? Wielu przyczyn można się jedynie domyślać, ale jedna wydaje się ewidentna, mianowicie jest to najłatwiejsze kryterium do zastosowania! W tym miejscu objawia się kolejna przyczyna porażki budowy e-administracji, przyczyna istotna w każdym razie w obszarze szeroko pojętej informatyki. Mianowicie traktuje się informatykę jako wiedzę tajemną, jako część matematyki, jako dziedzinę, której nie sposób objąć rozumem bez wieloletnich studiów i nawet jeśli po stronie zamawiającego stają ludzie o wysokich kompetencjach, to muszą oni liczyć się z tym, że ocenę ich pracy będą wystawiali ci, którym może takich technicznych kompetencji brakować, a którzy przeanalizują po prostu „kwity" i skoncentrują się na łatwych do pojęcia kryteriach wyboru dostawcy. *Nota bene* między innymi z powodu zdarzającego się dość braku wiedzy wśród uczestników procesów informatyzacyjnych tak wiele miejsca poświęcimy w niniejszym artykule wyjaśnieniu różnych zawiłości informatycznych. No i wróciliśmy znów do ceny. Cena jest łatwym do pojęcia kryterium, a wiedza o istnieniu metod pomiaru korzyści jest słabo rozpowszechniona zarówno wśród dostawców, zamawiających, jak i wśród instytucji kontrolnych. Dodajmy, że po tych wszystkich latach specyficznego procedowania przetargów zarówno zamawiający i dostawcy, (nie chodzi o jedną firmę, ale prawie o wszystkich uczestników rynku) z oczywistych względów starają się dostosować do tych okoliczności. Obie strony w wyniku długotrwałych procedur przetargowych co pewien czas dochodzą do etapu projektowania i tworzenia rozwiązania, wiedząc jednak dobrze (a w każdym razie podejrzewając), że w ramach podpisanej umowy „tego się nie da dobrze zrobić". Strona publiczna liczy, że „groźbami" na przykład wyłączenia z przyszłych przetargów zmusi dostawcę, żeby zrobił trochę więcej niż wynikałoby to ze zdroworozsądkowych interpretacji umowy, choćby za cenę swojej marży, podczas gdy dostawca cały czas „kombinuje", jak podpisać aneks, który pozwoliłby mu wdrożyć coś naprawdę sensownego i jednocześnie nie dołożyć do tego wszystkiego własnych pieniędzy (w przypadku małych dostawców w grę wchodzi zagrożenie bankructwem). Naturalnie zdarzają się inaczej wyglądające projekty, ale powyższy obraz dość wiernie oddaje *typowy* projekt informatyczny (i chyba nie tylko informatyczny) w Polsce, w instytucjach, które prowadzą przetargi w reżimie przytoczonej wyżej ustawy.

Kolejną przyczyną porażki w budowie e-administracji, wynikającą wszakże z tych wskazanych już wyżej, jest słaba jakość tworzonych rozwiązań w sensie *architektonicznym*. Chodzi o to, że sposób, w jaki różne narzędzia informatyczne są zorganizowane i wykorzystywane do budowy aplikacji, często bywa niewłaściwy. Z punktu widzenia informatycznego rzemiosła mamy do czynienia albo ze „starożytnym" podejściem architektonicznym, albo z niewłaściwym bądź wręcz nieudolnym wdrażaniem rozwiązań zaprojektowanych w myśl porządnych, stosowanych obecnie architektur. Ponieważ kwestie architektoniczne są konstytutywne dla naszych propozycji polepszenia sytuacji, więc w dalszej części poświęcimy im dużo uwagi.

Czy można wyjść z tego impasu? A jeśli tak, to jak wyjść z tego impasu? Zwłaszcza że nie jest tajemnicą światowa statystyka porażek wielkich projektów informatycznych. One się często (do 40%) nie udają w dużych bankach. Może więc tak po prostu ma być? Może polska administracja w swych próbach absorpcji nowoczesnych technologii informatycznych nie jest przypadkiem szczególnym? Niestety, należy powiedzieć, że w bankach, również polskich, rozwiązania informatyczne jednak działają, podobnie w wielu państwach udało się stworzyć e-administrację. Po prostu instytucje komercyjne czy inne państwa nie zrażają się porażkami, traktując je jako nieledwie immanentny element wszelkich działań polegających na wdrażaniu wyrafinowanych rozwiązań, optymalizują proces wyboru dostawców, ulepszają metody wdrożenia, wyciągają wnioski ze swych dotychczasowych działań w stosunkowo krótkim czasie (mierzonym w miesiącach!) i „idą do przodu". Tymczasem w polskiej administracji, w różnych jej agendach, wydaje się, że nastąpiło pogodzenie się z tym, jak jest, wszystko dalej toczy się wolno, niespiesznie, w wielu przypadkach odnosi się wrażenie, że zamawiający nie tyle zainteresowani są zrobieniem czegoś, ale raczej robieniem. Przedłużający się w nieskończoność akt tworzenia staje się ważniejszy niż ewentualne dobre skutki zakończonego procesu tworzenia. Zdaje się przeważać wiara, że jak się odpowiednio długo będzie robiło (jak długo jeszcze: dekadę, dwie dekady?), to w końcu coś jednak powstanie. W rezultacie wdrożenia systemów takich, jak pl.ID, RUM, koncepcyjnie, technicznie i co do skali porównywalnych z odpowiednimi rozwiązaniami w bankach średniej wielkości ciągną się latami, podczas gdy w tym samy czasie, w rzeczonych bankach, również tych funkcjonujących w Polsce, powstały już kolejne wersje takich rozwiązań! Można wręcz domniemywać – co niektórzy czynią – że owa niezborność w we wdrażaniu narzędzi informatycznych jest celowa, choćby dlatego, że *informatyzacja* – niekiedy będziemy posługiwać się tym neologizmem, gdyż już obecnie jest on powszechnie używany - oznacza między innymi, że praca urzędników stanie się *rozliczalna* (*ang.* accountable). A któż lubi być rozliczany? Rozliczalność pojawi się, gdyż każda czynność wykonana przez urzędnika, o ile wykonana przy pomocy dobrego programu komputerowego, zostanie automatycznie zarejestrowana w postaci elektronicznego zapisu w jakiejś bazie danych. Na podstawie takich baz danych rejestrujących wydarzenia, stosując specjalne oprogramowanie (klasy *business intelligence*), można określać wzorce urzędniczych zachowań, wyłapywać zachowania naganne poszczególnych urzędników itp.

Czasami wydarzenia zmuszają polityków do gwałtownego przyspieszenia informatyzacyjnych wysiłków. Niestety, te gwałtowne przyspieszenia dotyczą bardzo wąskich obszarów i jak dotąd nigdy nie przekształciły się w systemowe podejście, które skutkowałoby informatyzacją szerokich obszarów sfery publicznej. Zatem w kwestii informatyzacji administracji mamy do czynienia z:

- dalece niedoskonałą z punktu widzenia zamawiania rozwiązań zawansowanych technologicznie ustawą o zamówieniach publicznych oraz, co gorsza, z niewłaściwym sposobem jej stosowania,
- niską świadomość środowiskową (zarówno zamawiających, dostawców, jak i kontrolerów), że istnieją metody pozwalające na ilościową ocenę korzyści płynących z wdrożenia rozwiązania informatycznego w dowolnej instytucji publicznej,
- słabymi bądź w każdym razie staromodnymi architekturami proponowanych i niekiedy nawet wdrażanych rozwiązań,
- złym, a w każdym razie niekompletnym z punktu widzenia informatycznego kanonu AD 2011, sposobem prowadzenia wdrożeń, nawet dobrych architektonicznie rozwiązań,
- choć kamuflowaną, to jednak występującą, niechęcią wielu urzędników do narzędzi informatycznych ze względu na

efekty uboczne ich stosowania, takimi jak na przykład rozliczalność pracy urzędników, skutkującą przeciąganiem procesów przetargowych,
- dużą ilością zakupionego sprzętu, dla którego warto by znaleźć jakieś sensowne zastosowanie.

Wziąwszy pod uwagę fakt zróżnicowanego wpływu powyższych kwestii na sprawę informatyzacji w administracji publicznej, dalej skoncentrujemy się wyłącznie na trzech z nich, mianowicie na architekturze rozwiązań, organizacji projektów, ocenie korzyści płynących z wdrożeń rozwiązań informatycznych. Nadmieńmy jednak od razu, że w ogólności złe przepisy prawne (nie chodzi wcale tylko o ustawę o zamówieniach publicznych) mogą uniemożliwić sensowne funkcjonowanie dobrego nawet rozwiązania. Skoncentrowanie się tylko na bardziej inżynierskich kwestiach nie jest więc próbą nienarażania się politykom czy decydentom – oni naprawdę dużo muszą też jeszcze uczynić w kwestiach regulacji prawnych – ale po prostu próbą pisania o rzeczach, na których się znamy. Będziemy zatem mówić o architekturze rozwiązań informatycznych, podczas gdy na przykład zmianę nastawienia urzędników do narzędzi informatycznych, choć traktujemy jako ważną, zostawiamy jako pole do działania dla innych, lepiej orientujących się w tej materii. Swoją drogą stosowanie właściwego podejścia do wdrożeń informatycznych czy stosowanie dobrych architektur okazuje się niezwykle przydatne w zmienianiu nastawienia urzędników do informatyki, co mieliśmy okazję obserwować w wielu instytucjach komercyjnych, gdzie wśród pracowników również występowała niechęć czy nieufność do zaawansowanych systemów informatycznych!

Żeby nasza propozycja naprawy sytuacji była zrozumiała, musimy uzupełnić powyższą diagnozę o wyjaśnienie wielu technicznych kwestii. Między innymi wskażemy, dlaczego określony staromodny typ architektury informatycznej dominuje w polskiej administracji. Typ, który w obecnych czasach jest anachronizmem. Aby wyjaśnić, dlaczego tak jest, przywołamy trochę faktów z historii rozwoju technologii cyfrowych w kraju i na świecie. Sądzimy, że taki rys historyczny sprzyja zrozumieniu koncepcji informatycznych, o których będzie mowa, a przede wszystkim jest niezbędny przed rozpoczęciem planowania kolejnego już podejścia do informatyzacji administracji publicznej.

Garść terminów technicznych i koncepcji informatycznych oraz ta jedyna architektura rozwiązania informatycznego

Zacznijmy od pojęcia kluczowego, czyli od pojęcia *architektury rozwiązania informatycznego*. Przez *rozwiązanie informatyczne* rozumiemy pojedynczą aplikację bądź zbiór aplikacji funkcjonujących w danej instytucji i realizujących zadania stawiane przed tą instytucją. Taki zbiór kolaborujących ze sobą aplikacji często nazywa się też środowiskiem informatycznym. Typowo na takie środowisko składają się: aplikacja realizująca zadania podstawowe danej instytucji, aplikacja do wykonywania czynności księgowych, aplikacja do utrzymywania kontaktów z klientami czy w przypadku instytucji publicznych interesariuszami. *Architektura* typowego rozwiązania informatycznego to, mówiąc najprościej:

- lista modułów funkcjonalnych, z których będzie składało się rozwiązanie, potrzebnych do wypełnienia zadań stawianych przed rozwiązaniem – grupy modułów składają się na poszczególne aplikacje,
- opisy tychże modułów funkcjonalnych wykonane zgodnie ze standardami (np. Opengroup, Togaff) sposobu opisywania modułów,
- wskazanie w jaki sposób poszczególne moduły będą zrealizowane – najczęściej sprowadza się to do wskazania, z ilu warstw (*ang.* layers) dany moduł będzie

się składał i jak poszczególne warstwy będą zbudowane; przez długi czas typowy moduł składał się z warstw: dostępu do danych, logiki biznesowej, komunikacji z innymi modułami, prezentacji (czyli zestawu ekranów, dzięki którym użytkownicy komunikowali się z programem),
- mapa relacji między modułami, czyli określenie, który moduł z którym wymienia informacje podczas działania i jak przekazywane informacje wpływają na funkcjonowanie modułów,
- wskazanie sposobów fizycznej kolaboracji poszczególnych modułów, czyli wskazanie jak zapewnić fizyczną realizację mapy relacji,
- wskazanie sposobu sterowania daną aplikacją, definicje interfejsów użytkownika,
- wskazanie sposobów zabezpieczania danych, różnicowania praw dostępu do pracy z poszczególnymi modułami, autentykacji różnych kategorii użytkowników,
- wskazania technologii (hardware i software) potrzebnych do realizacji poszczególnych warstw w poszczególnych modułach, jak i do realizacji mechanizmów międzymodułowej kolaboracji.

Tak zdefiniowana architektura rozwiązania informatycznego w uporządkowany sposób wskazuje powiązania zadań stawianych przed tym rozwiązaniem z jego wewnętrzną strukturą. Jeśli więc zmienimy zadania stawiane przed rozwiązaniem informatycznym – a jest to częsta sytuacja w okresie eksploatacji rozwiązania, gdyż na przykład zmieniły się określone uwarunkowania prawne - to dzięki dobrej i porządnie udokumentowanej architekturze wiadomo, co należy zmienić w rozwiązaniu, co bardzo ułatwia wprowadzanie niezbędnych modyfikacji oraz czyni takie zmiany mniej podatnymi na błędy. Zadania możemy wyrazić *zbiorem funkcji*, których realizację rozwiązanie winno wspierać (niekiedy wręcz umożliwiać). Często mówi się, że rozwiązanie informatyczne (aplikacja, program komputerowy, system) *dostarcza* (od angielskiego słowa *deliver*) funkcje. Jeden moduł może realizować wiele funkcji, bądź zestaw modułów o specjalnym charakterze – patrz dalej *usługa* - działających w określonym porządku może służyć do realizacji pojedynczej funkcji. Przykładami funkcji niech będą:
- zarejestrowanie nowego klienta w banku,
- zarejestrowanie konta,
- złożenie prostego wniosku kredytowego,
- weryfikacja tożsamości klienta/obywatela,
- zmiana meldunku,
- ustalenie miejsca zameldowania,
- ustalenie prawa własności do gruntu,
- opłata skarbowa,
- ustalenie miejsca pobytu,
- złożenie wniosku o przebudowę domu itp.,
- zweryfikowanie, czy klient realizujący receptę, legitymujący się takim to a takim dowodem osobistym, jest ubezpieczony.

Powyższe przykładowe funkcje są albo *proste* (ustalenie miejsca zameldowania, ustalenie prawa własności do gruntu, opłata skarbowa), czyli ich realizacja wymaga wykonania jednej prostej (najwyżej paru) czynności bądź *złożone* (np. złożenie wniosku o przebudowę domu), czyli składające się w istocie z wielu funkcji prostych. Funkcja jest pojęciem statycznym w tym sensie, że mówi, jaki rezultat winien być osiągnięty. Tymczasem *proces biznesowy* (w przypadku administracji publicznej powiedzielibyśmy raczej *sprawa urzędowa*, choć ostatnio dość powszechnie zaczęło się stosować pojęcia *proces* do wszystkich obszarów działania) jest opisem pewnej dynamiki, mianowicie w *opisie procesu* należy podać, w jakim porządku i w jakim tempie będą realizowane funkcje proste, żeby proces zakończył się sukcesem.

Skoro dana aplikacja budowana jest zawsze *po coś*, należałoby zaczynać zawsze od określenia zbioru funkcji, następnie określić procesy, a w końcu zaprojektować taką architekturę

rozwiązania, które dobrze ten zbiór funkcji zrealizuje. Taki tryb postępowania - funkcje, procesy, architektura informatyczna - to tworzenie *architektury korporacyjnej* (patrz Piotr Kociński, red., „Modelowanie architektury korporacyjnej" tom 2, Informatyka Gospodarcza, ed. Janusz Zawiła-Niedźwiedzki et al, C.H. Beck, Warszawa, 2010). Choć rozpoczęcie działań od budowy architektury korporacyjnej jest wskazane, to w rzeczywistości jest rzadko stosowane, a to dlatego, że powszechnie sądzi się, że projekt, który zaczyna się od stworzenia pełnej architektury korporacyjnej, trwa długo i jest kosztowy. Okazuje się jednak, że prędzej czy późniejw celu zaprowadzenia porządku w eksploatacji środowiska informatycznego czy jego rozbudowy firmy i tak zamawiają u dostawców definicje zbiorów funkcji, a następnie starają się dopasować środowisko informatyczne do takiego zbioru. Takie „wciskanie" gotowego rozwiązania w gorset zdefiniowanych funkcji i procesów jest zawsze trudniejsze (a często dla wielu funkcji wręcz niemożliwe), więc wydaje się, że przed rozpoczęciem budowy bądź zasadniczej przebudowy złożonego środowiska informatycznego warto jednak rozpoczynać od definicji zbioru funkcji i opisu procesów. Co do kwestii kosztów, to wydaje się, że sumaryczne wydatki ponoszone na wdrożenia poszczególnych aplikacji, definicję zbiorów funkcji *a posteriori*, „dopasowanie", naprawienie błędów w oprogramowaniu będących efektem słabego projektu przekraczają koszty wdrożenia aplikacji prowadzone zgodnie z uprzednio przygotowaną architekturą korporacyjną. Niestety, należy przyjąć do wiadomości, że świat zapełniony jest aplikacjami o dość wąskiej funkcjonalności, które kiedyś zakupiono i lepiej lub gorzej (często gorzej) wciśnięto w gorset potrzeb danej instytucji (przy czym nie określono porządnie pełnego zbioru potrzeb takiej instytucji).

Zwróćmy uwagę, że stosowanie jednego standardowego trybu projektowania nie oznacza, że możliwy jest wyłącznie jeden typ architektury. Historycznie głównym czynnikiem różnicującym była dostępność technologii (okazuje się, że koncepcje różnych aspektów przetwarzania informacji były pochodną dostępności określonych technologii, *vide* relacyjna baza danych pochodną pojawienia się na rynku twardych dysków zamiast taśm). Wyróżniamy trzy fazy rozwoju, w każdej z nich dominował inny typ architektury rozwiązania:

- na początku – lata 70. i 80. - były aplikacje obejmujące stosunkowo niewielki zakres funkcji, uruchamiane na wielkich (również rozmiarowo) serwerach, przede wszystkim maszynach klasy *mainframe* firmy IBM, później również na komputerach firm ICL, a w Polsce Riad czy Odra (będących *de facto* podróbkami maszyn zachodnich); interakcja użytkownika z aplikacją, o ile w ogóle występowała, odbywała się dzięki specjalnym terminalom, na których uruchamiano prostą aplikację, której jedyną funkcją było wyświetlenie w wierszach informacji płynących z aplikacji głównej i wysyłanie do aplikacji głównej informacji wpisywanych za pomocą klawiatury; łączność pomiędzy terminalem a serwerem zapewniał program komunikacyjny realizujący prosty *protokół komunikacyjny* (czyli zbiór zasad określających sposób przysyłania kablem informacji pomiędzy dwoma urządzeniami cyfrowymi*)* – nazwijmy ten typ **BC** od angielskiego określenia epoki historycznej Before Christ, aby podkreślić swoistą starożytność tego typu,
- wraz z rozwojem mocy serwerów, pojawieniem się komputerów osobistych klasy PC, wdrożeniem takich koncepcji jak relacyjna baza danych czy specjalistyczne oprogramowanie do dwuwymiarów, w sensie możliwości rozłożenia pól do wprowadzania danych (ikonki zamiast wierszy), ekranów oraz coraz powszechniejsze stosowanie oprogramowania do zapewnienia łączności pomiędzy komputerami za pośrednictwem *sieci komputerowej* (czyli Internetu po prostu) zaczęto tworzyć aplikacje w architekturze typu klient-serwer: główne jej cechy to

rozszerzona w stosunku do poprzedniego typu architektury funkcjonalność poszczególnych modułów uruchamianych na serwerze oraz coraz szersza funkcjonalność przydzielana modułom uruchamianym na komputerach klasy PC; odwołując się do wyżej przywołanego modelu warstwowego aplikacji, warstwy *rozsunęły się* od siebie, a konkretnie warstwa prezentacji, stając się usamodzielnionym modułem, uruchamiana jest na komputerze PC, połączonym z serwerem za pośrednictwem *sieci komputerowej*; w coraz większym stopniu mieliśmy do czynienia ze środowiskami informatycznymi, a nie pojedynczymi aplikacjami, z którym komunikowały się różne kategorie użytkowników, z różnych miejsc, przy użyciu różnych interfejsów ekranowych w celu zrealizowania jakiegoś *procesu biznesowego* bądź w sferze publicznej załatwienia jakiejś *sprawy* – ten typ, aby podkreślić, że czas starożytny za nami, nazwijmy **AD** od Anno Domini, czyli stosowanego powszechnie określenia epoki historycznej rozpoczętej w momencie narodzenia Chrystusa,

- wreszcie współcześnie, w dobie ciągle rosnących mocy obliczeniowych serwerów oraz upowszechnienia się przeglądarek internetowych jako narzędzia do odbierania, wysyłania, oglądania w tej czy innej formie wszelkiej informacji krążącej w Internecie, zaczęto stosować typ architektury, w którym rolę podstawowego „atomu" w strukturze rozwiązania pełni już nie aplikacja (czy moduł), a *usługa* (*ang.* service); *usługa* jest wyspecjalizowanym i małym, w sensie zakresu funkcjonalnego, programem komputerowym; usługi, odwołując się ponownie do modelu warstwowego aplikacji, są rezultatem ostatecznego rozszczepienia złożonych z wielu warstw modułów, są zanurzone w Internecie, który stanowi medium łączące je w pewną funkcjonalną całość (służącą do zrealizowania jakiegoś procesu biznesowego czy sprawy urzędowej), w warstwie prezentacji (interakcja z użytkownikiem) opierają się na ogół całkowicie na przeglądarkach internetowych; określone usługi dostarczają odpowiednie funkcje proste (niekiedy kilka usług jest potrzebnych do dostarczenia jednej funkcji prostej, rzecz w dużej mierze zależy od konkretnych definicji przyjętych na etapie projektowania rozwiązania)– ten typ, o którym więcej powiemy w dalszej części, gdyż odgrywa fundamentalną rolę w naszej propozycji naprawy stanu informatyzacji administracji w Polsce, będziemy nazywali **SOA** od angielskiego terminu *service oriented architecture* (opisującego taki właśnie typ architektury).

Można się zastanawiać, czy jakaś zasadnicza różnica pomiędzy typem AD a SOA w ogóle istnieje, przecież kwestie techniczne typu „rozmiar" programu wydają się drugorzędne, interesujące tylko dla informatyków, a w typie AD warstwa prezentacji może być dostępna w przeglądarce internetowej? To, że różnica jednak istnieje, jest sprawą ważną dla dalszych rozważań, a w związku z tym spróbujemy ją określić. W dwuwymiarowej przestrzeni, której osie wyznaczają: *poziom delokalizacji*, *elastyczność rozwiązania,* te trzy typy znajdą się jednak w różnych miejscach. Na osi „poziom delokalizacji" wyskalowane są dwie wartości, które opisujemy następująco:

- użytkownicy siedzący przed terminalami oraz aplikacja, z którą się użytkownicy komunikują, uruchomioną na jakimś serwerze, są połączeni *lokalną siecią*, na ogół zarządzaną w myśl jakiegoś specyficznego protokołu komunikacyjnego innego niż ten internetowy, tworzą razem autonomiczną całość (choć *geograficznie* użytkownicy mogą być znacznie oddaleni od serwera),
- użytkownik siedzący przed PC-tem bądź przemieszczający się i trzymający w ręku jakieś urządzenie mobilne wywołuje za pośrednictwem Internetu rozwiązanie

informatyczne realizujące jakiś predefiniowany zbiór funkcji i uruchomione na jakimś serwerze, a następnie stosując odpowiedni interfejs ekranowy (kolorowe ikonki z polami do wprowadzania i wyprowadzania danych), pracuje z tym rozwiązaniem, po zakończeniu sesji może wywołać inne rozwiązanie, o innej funkcjonalności, uruchomione na innym serwerze - użytkownik z żadną aplikacją nie stanowi ściśle zlokalizowanej całości, wielu użytkowników znajdujących się w różnych, odległych od siebie miejscach może komunikować się jednocześnie z danym rozwiązaniem.

Typ BC odpowiada pierwszej z powyższych wartości, typy AD i SOA odpowiadają tej ostatniej. Drugą oś wyznacza *elastyczność*, czyli zdolność pojedynczej aplikacji czy całego środowiska informatycznego do szybkiej zmiany funkcjonalności, czyli do szybkiego zaadoptowania nowych wymagań (wsparcie nowych produktów w celu szybszego wprowadzenia ich na rynek czy też, w przypadku administracji publicznej, wsparcie dla nowych regulacji prawnych). Im rozwiązanie bardziej elastyczne tym mniej jest zatem, w sensie realizowania zakresu funkcjonalnego, *kompletne*, zawsze można dodać do niego nowe usługi realizujące nowe funkcje. Zwróćmy uwagę, że dążenie żeby w wymiarze „elastyczność" dane rozwiązanie miało wysokie (w określonej skali) notowanie oznacza dodatkową trudność przy projektowaniu rozwiązania. Otóż projektowanie ma już na celu nie tylko rozwiązanie optymalnie realizujące zbiór funkcji określonych dla danej instytucji, ale ma na celu takie rozwiązanie, które łatwo dostarczy nowe funkcje. Nowe, czyli takie, których istnienia nawet nie podejrzewano, gdy rozpoczynano informatyzację danej instytucji.

Czy w tym wymiarze istnieją różnice pomiędzy typami? Wyobraźmy sobie bank, którego różne działy sprzedają różne kategorie produktów bankowych, np. kredyty gotówkowe dla osób fizycznych, kredyty hipoteczne, instrumenty finansowe dla osób fizycznych, dla osób prawnych itd. Funkcje (na podstawie których w ten czy inny sposób zaprojektowano rozwiązanie) konstytuują te produkty (← procesy← funkcje). Najczęściej kilka aplikacji typu AD wspierało realizację potrzebnych procesów w celu dostarczenia poszczególnych produktów bankowych. Okazywało się jednak, że zmiana któregoś z produktów bankowych (czyli zmiana definicji funkcji pociągająca zmianę jakiegoś fragmentu aplikacji) bądź konieczność dodania nowego produktu wymagała, w przypadku typu AD, dużego nakładu pracy, żeby:

- wprowadzić potrzebne zmiany w jednej bądź kilku aplikacjach typu AD,
- dodać nowych mechanizmów kolaboracji pomiędzy aplikacjami typu AD.

Były to działania kosztowne, jak również podatne na błędy. Powyższy przykład łatwo przetłumaczyć na język instytucji publicznych, wystarczy bank zastąpić urzędem, klienta zastąpić interesariuszem, a konieczność szybkiego wprowadzenia nowego produktu na rynek zastąpić koniecznością dostosowania rozwiązania informatycznego do nowych regulacji prawnych. W przypadku rozwiązań typu SOA mamy pulę usług, z których w swobodny sposób *składamy* coraz to inne procesy biznesowe. Na ogół dla wielu nowych procesów nic nie trzeba zmieniać w usługach, nie trzeba dorabiać nowych usług, a jedynie należy ułożyć niektóre z nich w jakimś nowym porządku. Posłużmy się pewną metaforą, mianowicie, że tak jak stoma małymi kulkami łatwiej szczelnie wypełnić (dopasować) na przykład sześcian niż pięcioma dużymi kulami tak samo wielką liczbą *usług* składających się na rozwiązanie łatwiej dopasować je do zbioru funkcji czy zadań niż posługując się paroma „wielkimi" aplikacjami typu AD (czy BC). Zatem na osi „elastyczność" dla naszych trzech typów architektur BC, AD, SOA w skali od 0 do 1 mamy

odpowiednio: 0.1, 0.3 i 0.9 (wartości przypisane w oparciu o analizę jakościową, a nie w wyniku pomiaru). W oczywisty sposób wysoka elastyczność rozwiązań typu SOA jest rezultatem łatwości ich dopasowywania do zbioru funkcji. Ta łatwość „dopasowywania" rozwiązań typu SOA do zadań stanowi o sile tej architektury i wraz z dwiema innym cechami, o których powiemy w dalszej części, powoduje, że na całym świecie wszyscy rzucili się „*SOA-izować*" swoje środowiska informatyczne.

Czy osiągnięcie „ideału", jakim jest rozwiązanie w architekturze typu SOA, wymaga likwidacji tego co już jest i zrobienia wszystkiego od nowa, czy też jest możliwa transformacja od stanu BC czy AD do stanu SOA? Okazuje się, że taka transformacja jest nie tylko możliwa, ale jest wręcz powszechnie stosowana, gdyż rzadko się zdarza, że zaczyna się wprowadzać narzędzia informatyczne w miejsca „dziewicze" pod względem informatycznym.

Transformacja ta polega na stworzeniu sporej części potrzebnych (z punktu widzenia realizacji wymaganej funkcjonalności) usług w oparciu o możliwości funkcjonalne istniejących aplikacji – poprzez utworzone specjalne *adaptery* „stare" aplikacje *udostępniają* takie usługi. Inne usługi będą musiały być utworzone „od zera" jako programy komputerowe o pewnych specjalnych cechach. Wśród nich są takie usługi, które są albo w całości uruchamiane w przeglądarce internetowej (działają wtedy, gdy mając otwartą przeglądarkę, *klikniemy* odpowiedni przycisk) i stamtąd odwołują się za pośrednictwem Internetu do jakichś zasobów bazodanowych składowanych na jakimś serwerze, albo są dwuwarstwowe, z których jedna warstwa uruchamiana jest na przeglądarce internetowej, druga zaś, komunikująca się z tą pierwszą za pośrednictwem Internetu, uruchamiana jest na serwerze. Ta druga warstwa, realizując jakąś prostą funkcję, odpowiada za ewentualny kontakt z właściwą bazą danych. Zwróćmy uwagę, że zastępując w tym drugim typie napisany „od zera" kawałek „serwerowy" interfejsem (adapterem) do jakiejś „starej" aplikacji, otrzymujemy usługę *udostępnioną* przez „starą" aplikację.

W wyniku takiej transformacji otrzymamy środowisko informatyczne:

- składające się z usług stworzonych „od zera" i usług udostępnionych przez „stare" aplikacje (typu AD bądź BC),
- elastyczne, czyli łatwo adaptujące się do nowych regulacji prawnych czy do nowych wymagań biznesowych.

W tym miejscu musimy dodać jeden ważny komentarz, mianowicie sam fakt, że takie rozwiązanie składające się z wielu usług, z których łatwo korzystać z poziomu przeglądarek internetowych, wdrożymy w jakimś urzędzie czy nawet w całej administracji, nie oznacza od razu, że interesariusze wszystko bądź prawie wszystko załatwią przez Internet! Oznacza jedynie, że technicznie będzie to możliwe, natomiast uwarunkowania prawne mogą zabraniać urzędom nadania obywatelom, jako potencjalnym użytkownikom, uprawnień do korzystania z tego rozwiązania, bądź brak zdefiniowanych procedur (procesów), w jaki sposób z takich rozwiązań korzystać, uniemożliwi korzystanie z nich. Tak zresztą często się dzieje. Kiedyś, przy starym systemie PESEL (klasyka gatunku BC) wyłącznie urzędnicy w specjalnym wydziale za pośrednictwem terminali na pisemne zlecenia innych instytucji wykonywali różne czynności związane z identyfikatorami PESEL, meldunkami itp. Inaczej zresztą być nie mogło z przyczyn technicznych. Teraz te wszystkie funkcje są do wykonania poprzez dostępne w Internecie usługi, a ciągle mało kto z tego korzysta, choćby dlatego, że nie zdefiniowano procesów, które wymagałyby korzystania z tych

usług w ustalonym porządku. A więc dobre architektonicznie rozwiązania nie rozwiązują wszystkich problemów, z jakim borykamy się w Polsce, budując e-administrację. Jak wspominaliśmy na wstępie, ciągle jest pole do działania dla posłów stanowiących prawo, dla polityków itd.

Pozostały do omówienia jeszcze trzy niezwykle interesujące cechy rozwiązań zrealizowanych w architekturze typu SOA. Otóż takie rozwiązanie można wdrażać w sposób *iteracyjny* i *organiczny* zarazem, jednocześnie obniżając ryzyko porażki projektu. *Organiczność* wynika z faktu, że wdrażanie ich *de facto* zawsze poprzez mechanizm transformacji(do typu SOA) nie jest nigdy procesem skończonym, gdyż wraz z pojawiającymi się coraz to nowymi funkcjami biznesowymi należy uzupełniać zbiór usług; rozwiązanie niejako dojrzewa, „obrastając" coraz to nowymi funkcjami. *Iteracyjny* charakter wdrożenia rozwiązania wynika z faktu, że wpierw wdrażamy grupę usług dostarczających funkcje uznane za najważniejsze, następnie wdrażamy kolejną porcję usług dla kolejnej kategorii funkcji, a w jakiejś tam kolejnej iteracji wdrażamy zupełnie nowo zdefiniowane, bo nowy produkt, bo nowe regulacje prawne.

Łatwo obniżać ryzyko porażki rozwoju rozwiązania poprzez dywersyfikację dostawców, powierzając kolejne iteracji różnym firmom, a nawet prowadząc kilka iteracji rozbudowy zbioru usług równolegle, a nie konsekutywnie. Jeśli na przykład jednocześnie trzy firmy wdrażają po dziesięć procesów, do realizacji których potrzeba trzydzieści usług, to jest spora szansa, że dwie z nich odniosą sukces, a co za tym idzie i zamawiający odniesie sukces, gdyż otrzyma 2/3 planowanej funkcjonalności, a te pozostałe uzyska w końcu i tak, tylko trochę później. Tak więc architektura typu SOA sprawia, że sposób jej rozbudowy pozwala zmniejszać istotnie ryzyko porażki projektu, co jest prawdziwą plagą wdrożeń wielkich aplikacji typu AD czy BC.

Trzecią cechą rozwiązań typu SOA jest łatwość, z technicznego punktu widzenia, z jaką *integruje* się różne środowiska informatyczne w jedno. Metaforycznie można powiedzieć, że jedyne co trzeba zrobić, to usunięcie grodzi pomiędzy poszczególnymi przedziałami pełnymi usług tak, aby powstał jeden wielki zbiornik usług. I ta jedyna czynność jest technicznie łatwa, w zasadzie (tutaj dokonujemy pewnego uproszczenia, ale dzięki temu podkreślamy, co jest ważne w takiej integracji środowisk SOA) wymaga tylko nadania odpowiednich uprawnień do usług nowym grupom użytkowników, gdyż fizycznie wszystkie usługi i tak są już „zanurzone" w Internecie. Nie musimy chyba wyjaśniać, jak ta cecha jest ważna, gdy zrealizowanie jakiegoś procesu biznesowego w banku czy sprawy administracyjnej – takie procesy nazywa się czasami *hybrydowymi* - w urzędzie wymaga odwołania się przez różne kategorie użytkowników, będących uczestnikami procesu czy sprawy, do różnych rozwiązań informatycznych, będących w gestii różnych instytucji. Gdy te rozwiązania, tworzące fizycznie jedną całość, „zanurzoną" w Internecie, są odseparowane od siebie logicznie poprzez mechanizmy uprawnień (znów uproszczenie), to nie jest trudno, zakładając dobrą wolę zainteresowanych instytucji, uczynić realizację danego procesu możliwą. Integracja rozwiązań typu AD w celu realizacji hybrydowych procesów jest też możliwa, ale dużo trudniejsza, długotrwała i bardzo podatna na błędy.

Zwróćmy uwagę na jeszcze jedną rzecz, szczególnie ważną dla rozwiązań zrealizowanych w architekturze o typach AD czy SOA. Gdy mamy do czynienia ze zbiorem aplikacji, które wdrażane były przez różne firmy w różnym czasie, bądź mamy do czynienia z integrowaniem różnych środowisk SOA, to pojawia się natychmiast problem, czy ich współpraca jest w ogóle możliwa. Chodzi o to, że ze względu na fakt przetwarzania danych w różnych formatach

metaforycznie można stwierdzić, że aplikacje mówią różnymi językami, nie istnieje zatem dla nich *wspólna przestrzeń semantyczna*. Stosując żargon informatyczny, mówimy, że aplikacje tworzące dane środowisko informatyczne nie są (bądź są słabo) *interoperacyjne*. W ramach transformacji warto zadbać o wdrożenie *zbioru znaczeń wspólnych*, o wdrożenie programów-translatorów, o wdrożenie wszystkich tych elementów, które czynią kolaborację aplikacji czy usług możliwą w obrębie danego środowiska – najprościej jest po prostu tworzyć (od nowa czy przez udostępnianie) usługi tak, aby były interoperacyjne.

Piotr Kociński - z wykształcenia dr fizyki, od 14 lat w branży I/T. Obecnie w Accenture.

Weź udział

FORUM ADO/ABI

NOWE ROZPORZĄDZENIE UE O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH. UDOSTĘPNIANIE DANYCH OSOBOWYCH W PRAKTYCE ADMINISTRATORÓW DANYCH. BIEŻĄCE PROBLEMY WYKONYWANIA PRZEPISÓW O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH

23 maja 2012 r., Warszawa

XII Forum ADO/ABI w pierwszej części zostanie poświęcone najnowszym zmianom w europejskim prawie ochrony danych osobowych. W wykładzie wprowadzającym Pan Minister Wojciech Wiewiórowski, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, przedstawi rezultaty pierwszego etapu prac nad nowymi ramami prawnymi ochrony danych osobowych w UE. Dwa kolejne wykłady zostaną poświęcone analizie szczegółowych rozwiązań zawartych w projektowanym rozporządzeniu UE. W drugiej części Forum będzie poświęcone dwóm zagadnieniom budzącym szczególne kontrowersje w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz ostatnich zmian w ustawie o ochronie danych osobowych - problematyce przetwarzania danych biometrycznych oraz przekazywaniu danych osobowych do państw trzecich.

Na trzecią część Forum składają się tematy praktyczne związane z bieżącym wykonywaniem przepisów o ochronie danych osobowych: problem udostępniania danych osobowych po uchyleniu art. 29 ustawy o ochronie danych osobowych oraz zagadnienie prawidłowego prowadzenia dokumentacji ochrony danych osobowych.

W PROGRAMIE:

- Podsumowanie pierwszego etapu prac nad nowymi ramami prawnymi ochrony danych osobowych w UE.
- Planowane rozporządzenie UE o ochronie danych osobowych. Jak zmienią się zasady przetwarzania danych osobowych w Polsce?
- Urzędnik ds. Ochrony Danych Osobowych w świetle projektu rozporządzenia UE.
- Warunki dopuszczalności przetwarzania danych biometrycznych przez pracodawcę.
- Transfer danych osobowych do państw trzecich - wybrane zagadnienia.
- Udostępnianie danych osobowych po uchyleniu art. 29 ustawy o ochronie danych osobowych.
- Zasady udostępniania danych osobowych sprawców e-naruszeń w portalu NK.pl, uprawnienia i obowiązki wnioskodawców.
- Prowadzenie przez ABI (lub nadzór nad prowadzeniem) dokumentacji, o której mowa w art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych - porady praktyczne.

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Prawa autorskie. Nowe definicje

Mieczysław T. Starkowski

Mamy dość dobre prawo autorskie, porównywalne z obowiązującym w państwach Unii Europejskiej. Ale to oczywiście nie wszystko. Problem polega na tym, że przepisy nie nadążają za życiem. Wina leży głównie po stronie gwałtownego rozwoju techniki i szybkiego wzrostu świadomości społeczeństwa.

Paulo Coelho, brazylijski pisarz i filozof, dołączył niedawno do dyskusji o piractwie i na blogu opublikował tekst o swoich przemyśleniach na temat SOPA, poinformował serwis wp.pl. Autor nawołuje, by piraci wszystkich krajów łączyli się i *piratowali* całą jego twórczość. Takie działanie sprawi nie tylko, że będzie częściej czytany, ale też zarobi więcej pieniędzy. Jego zdaniem piraci, którzy przeczytają fragment jego książki, będą później kupowali pełną wersję, gdyż czytanie całych powieści z ekranu komputera jest bardzo męczące.

W cywilizowanych społeczeństwach ochrona wartości intelektualnych co do zasady nie podlega dyskusji. Podobnie jak inne i ta własność traktowana jest jako świętość. Ale jednak w pewnych granicach. W tej dziedzinie mamy do czynienia z wieloma niuansami.

Amerykański Departament Handlu od wielu lat publikuje raport zawierający czarną listę krajów, które nie przestrzegają praw własności intelektualnej. Polska bardzo długo była na tej liście, między innymi za sprawą słynnego Stadionu X-lecia, który miał reputację bazaru o największym obrocie *fałszerskim* w Europie. Obecnie sytuacja się zmieniła. Zdaniem wielu ekspertów handel podrobionymi towarami w naszym kraju (nie licząc oprogramowania) jest porównywalny z południowymi Włochami, Hiszpanią, Grecją, a być może jest nawet trochę lepiej.

Z drugiej strony zwykło się uważać, że na skutek powszechnego – niewłaściwego – korzystania z Internetu mamy do czynienia z głęboką demoralizacją społeczeństwa. Zjawisko to pojawiło się wiele lat temu. Kopiowanie było wtedy na porządku dziennym. Wszyscy *ściągali* ze wszystkich. Nawet w największych portalach kopiowane były treści z gazet i czasopism oraz z innych serwisów i tak dalej. Czy zatem jest aż tak źle?

Osoby z mniejszych miejscowości i wsi często wspominają o trudnościach z dostępem do obiegu oficjalnego: sklepów, kin czy wypożyczalni wideo. Tylko około 3-4% osób z miast większych niż 100 tys. mieszkańców wskazało na taką trudność. W miastach o wielkości między 20 a 100 tys. mieszkańców wskazało ją już 14% ankietowanych. W miastach do 19 tys. mieszkańców – aż 28%, a w gminach wiejskich – aż 38%.

Źródło: Centrum Cyfrowe – Obiegi kultury

Obieg nieformalny

– Zbadaliśmy pozarynkowy, społeczny obieg treści takich jak książki, muzyka i filmy – mówi Justyna Hofmokl, współautorka raportu „Obiegi kultury. Społeczna cyrkulacja treści w formatach cyfrowych". – Chcąc poznać i zrozumieć nowe praktyki, nie można ich z góry oceniać, a tym bardziej piętnować jako nielegalne. Dopiero znając ich skalę, charakter i skutki, możemy oceniać wpływ nowych obiegów treści na sferę kultury. Dlatego nie mówimy o *piractwie*, tylko o społecznej wymianie treści i ich *nieformalnym obiegu*.

Okazało się, że obieg nieformalny nie jest marginesem. Przeciwnie: jest większy niż oficjalny. Poza tym aktywni internauci kupują dużo książek, muzyki i filmów, mimo że korzystają też z darmowych treści dostępnych w Internecie.

Sfera pozostająca poza kontrolą państwa i rynku jest bardzo zróżnicowana. Pożyczamy sobie książki i płyty. Oglądamy filmy zamieszczone na YouTube, ale też ściągamy je ze stron internetowych i sieci wymiany plików. A przecież w Sieci obecne są treści udostępniane nielegalnie, ale też z wielu materiałów można korzystać zgodnie z prawem.

Jak wynika z badania przeprowadzonego przez Centrum Cyfrowe, tylko 13% Polaków kupuje książki, muzykę lub filmy. Tymczasem aż 33% uzyskuje je w postaci cyfrowej, w sposób nieformalny i za darmo. Jeśli do obiegów nieformalnych włączyć też fizyczne formy wymiany, takie jak pożyczanie sobie płyt, to uczestniczy w nich 39% Polaków, trzykrotnie więcej niż w tradycyjnym rynkowym obiegu opartym na kupowaniu.

Z badań Biblioteki Narodowej wynika, że kontakt (nawet nie lekturę) z dowolną książką w ciągu ostatnich 12 miesięcy w 2010 r. deklarowało zaledwie 44% Polaków. Wśród aktywnych internautów wskaźnik ten sięgnął 89%. Kupno książki w ciągu ostatniego roku zadeklarowało zaledwie 5% osób, które nie korzystają z Internetu. Zaś wśród aktywnych internautów kupno książki zadeklarowało aż 68% ankietowanych w ciągu ostatniego kwartału.

Jeszcze wyraźniej widać to na przykładzie filmów. Według danych GUS co najmniej raz w roku kino odwiedza 29,8% Polaków. Wśród aktywnych internautów odsetek ten wynosi 82%. W dodatku najaktywniejszą część tej grupy stanowią właśnie osoby ściągające pliki z filmami z sieci. Przez cały rok zaledwie 2% osób, które nie korzystają z Internetu, zapłaciło za dostęp do filmów lub seriali (na przykład kupując płytę DVD lub Blu-ray). Natomiast w ciągu kwartału płytę z filmem kupił dla siebie niemal co czwarty aktywny internauta.

– Fakt, że ktoś od kogoś pożycza albo ściąga z Sieci, nie oznacza, że w efekcie przestaje kupować – twierdzi Justyna Hofmokl. – Obiegi formalny i nieformalny nie są dla siebie alternatywą. Raczej nawzajem się uzupełniają. Przy czym internauci są miłośnikami książek, muzyki i kina, a także najlepszymi klientami *przemysłów kultury*.

Fakt, że coś od kogoś pożyczysz, albo ściągniesz z Sieci, nie oznacza, że w efekcie przestajesz kupować. Obieg formalny i nieformalny nie są dla siebie alternatywą – raczej nawzajem się uzupełniają.

Źródło: Centrum Cyfrowe – Obiegi kultury

Jesteśmy w Unii

Polskie prawo własności intelektualnej jest nowoczesne i zgodne ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Przed przystąpieniem do wspólnoty przechodziliśmy przecież ponad dziesięcioletni proces dostosowawczy. Można powiedzieć, że nasze ustawodawstwo jest w 95% na najwyższym światowym poziomie.

– Mamy do czynienia z ciekawą sytuacją – uważa Marek Rosiński, radca prawny, partner w kancelarii prawnej Baker & McKenzie, kierujący działem prawa własności intelektualnej i technologii. – Polskie prawo, jak każde inne, jest wynikiem gry różnych, często sprzecznych interesów. Można w nim znaleźć wiele ciekawych niuansów.

Jednym z nich, mieszczącym się w tych 5%, które odbiegają od wysokich standardów ochrony praw własności intelektualnej, jest generalnie niższy poziom ochrony patentów w porównaniu z ochroną praw autorskich. Takie przymknięcie oka jest korzystne dla rodzimego wpływowego lobby leków generycznych, ale jest to działanie krótkowzroczne. Brak wizji konsekwentnego wspierania i tworzenia warunków dla innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy jest w dłuższej perspektywie szkodliwe. Nie jest to możliwe bez zapewnienia w 100% najwyższych standardów ochrony praw własności intelektualnej, a dotyczy to również patentów.

Mimo że pierwsze międzynarodowe konwencje dotyczące własności intelektualnej powstały grubo ponad sto lat temu, trudno mówić o jednolitym *ustawodawstwie światowym*. Amerykanie w wielu obszarach reprezentują odmienne podejście niż Europejczycy. Inny system prawny (*common law*) oparty na precedensach, astronomiczne wysokości odszkodowań czy dużo bardziej liberalne podejście do przetwarzania danych osobowych to tylko kilka przykładów różnic.

– Tam również są różne grupy interesów – przypomina Marek Rosiński. – Z jednej strony jest obóz Hollywood (właściciele treści), a z drugiej – Dolina Krzemowa (w największym skrócie – firmy internetowe, aukcje, portale, media społecznościowe i tak dalej). Te dwa obozy mają również w wielu sprawach rozbieżne interesy.

Niezależnie od tego wspólną płaszczyzną Europy i Stanów Zjednoczonych jest wspieranie i tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności i nieodłącznie związanego z nią skutecznego systemu ochrony praw własności intelektualnej. Nikt dzisiaj poważnie nie myśli o tym, że kraje Zachodu będą kiedykolwiek próbowały produkować taniej niż Chiny czy inne azjatyckie tygrysy. Natomiast w dziedzinie wysoko wykwalifikowanych usług długo jeszcze mamy szansę nadawać ton grze. Polska musi się zdecydować, czy w dłuższej perspektywie ma ambicje, by grać w tej pierwszej lidze. A może będzie iść na zgniłe kompromisy, obniżając loty w dziedzinie ochrony patentów w imię partykularnych interesów, pytają krytycy. Oraz przymykać oko na stale rosnące apetyty *łowców treści* w sieci, którzy chcieliby za darmo móc zaspokajać swoje potrzeby konsumpcyjno-rozrywkowe, dorabiając do tego ideologię pełną haseł takich jak wolność, równość, braterstwo oraz potrzeba dostępu do dóbr kultury.

Tak czy inaczej – najogólniej rzecz biorąc – na całym świecie problem polega na tym, że prawo z natury nie nadąża za życiem, ale nigdy nie odczuwało się tego tak bardzo jak dzisiaj. Nieprawdopodobny wręcz rozwój technologii powoduje, iż wiele tradycyjnych pojęć i przepisów nie przystaje już do rzeczywistości. Niektórzy twierdzą wręcz, że w dobie cyfrowej rewolucji prawo przestało być przydatne współczesnemu społeczeństwu.

– Prawo autorskie w Polsce nie pasuje do obecnych czasów – przyznaje Andrzej Kuśmierczyk, kierownik wydziału licencji i inkasa Stowarzyszenia Autorów ZAiKS, które utożsamiane jest ze *starym porządkiem*.

W swojej generalnej formule spełnia wymogi prawa europejskiego, ale w obecnych czasach zarówno polskie, jak i unijne przepisy nie sprawdzają się. Dotyczy to zwłaszcza dóbr niematerialnych występujących w Internecie.

Świat się zmienia

Mentalnie ludzkość tkwi w minionej epoce: czarnych krążków i filmów na celuloidowej taśmie. Tymczasem już dość dawno nadeszła era cyfrowa, a prawo nadal się do niej nie dostosowało. Tradycyjne sposoby ochrony własności intelektualnej są więc przestarzałe, dlatego wymyślono kolejne, między innymi zabezpieczenia technologiczne. Polegają one na przykład na kodowaniu DVD (co pozwala na odtwarzanie na niektórych obszarach) albo ograniczaniu liczby kopii, ale te zabezpieczenia da się oczywiście łatwo obejść.

Świat nie stoi bowiem w miejscu, przeciwnie, zmienia się bardzo szybko. Przyjrzyjmy się temu zjawisku na przykładzie muzyki.

Załóżmy, że wielka gwiazda Jan Kowalski ma długo oczekiwaną sesję nagraniową. Na albumie umieszcza potem 14 utworów. Tymczasem miłośnikowi tego piosenkarza spodobał się jeden kawałek albo dwa. Ale nie ma wyjścia. Jest skazany na zakup całej płyty za 40-60 zł.

W ubiegłym roku na całym świecie zakupiono w sieci prawdopodobnie łącznie 3,6 mld utworów (zarówno singli, jak i albumów). Oznacza to wzrost o 17%.

Źródło: IFPI

Nadeszła jednak era Internetu. Wielbiciele Jana Kowalskiego nie muszą już fatygować się do sklepów. Ściągają utwory z Sieci, siedząc wygodnie w domach, o dowolnej porze dnia.

Mogą przy tym kupować pojedyncze piosenki, płacąc po dolarze czy euro (3-4 zł) za sztukę. A jeśli z różnych przyczyn nie są w stanie tego zrobić (bo na przykład nie pozwala im na to wytwórnia płytowa), wtedy sięgają do nielegalnych źródeł. Zaś producentów – w najlepszym razie – nazywają arogantami.

W przypadku nieinternautów za muzykę zapłaciło 1% i to nie w ciągu ostatnich 3 miesięcy, a całego roku. 29% aktywnych internautów kupiło w ciągu minionych 3 miesięcy płytę CD.

Źródło: Centrum Cyfrowe – Obiegi kultury

Z pewnością nie jest to problem prawny, tylko biznesowy, a może raczej socjologiczny, ale ma dziś niebagatelne znaczenie. Oznacza rewolucję, na którą tradycyjne przemysły fonograficzny czy filmowy nie były w zasadzie przygotowane.

Jest też inny aspekt: dostępność w czasie. Gdy długo oczekiwane przeboje pojawiają się w Stanach, wytwórnia płytowa zakłada, że w pewnym okresie będą dostępne tylko na rynku amerykańskim. Dopiero po jakimś czasie znajdą się w pozostałych rejonach świata, dlatego zagraniczni miłośnicy nie mogą ich ściągnąć, na przykład z polskich komputerów. A chcieliby mieć je wcześniej, równolegle z Amerykanami.

To jakby pokłosie systemu COCOM ograniczającego dostęp do najnowszych technologii. W dobie Internetu buntujemy się jednak przeciwko takim rozwiązaniom. Dlatego prędzej czy później ktoś wpada na pomysł, że *jakoś to sobie na okrągło załatwi*. A później powiadamia znajomych w serwisach społecznościowych. Efekt jest taki, że czasem ludzie ściągają te utwory za darmo, mimo że wcześniej chcieli za nie zapłacić.

Przychody firm fonograficznych na świecie wzrosły w 2011 r. prawdopodobnie o 8% (szybciej niż w poprzednim roku) – do 5,2 mld dolarów amerykańskich.

Źródło: IFPI (International Federation of the Phonographic Industry – Międzynarodowa Federacja Przemysłu Fonograficznego)

Polska mozaika

Oczywiście nielegalne ściąganie plików jest problemem nie tylko w Polsce. Z badań wynika, że są dwa główne powody, dla których ludzie to robią: brak dostępności i wysoka cena.

– Jedną z przyczyn niskiej dostępności legalnie dostępnych filmów czy muzyki online w Polsce jest to, że serwisy, które je oferują, muszą zawrzeć w każdym kraju oddzielnie umowy z organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi reprezentującymi twórców – podkreśla Marek Rosiński. – Wejście na rynek UE oznacza więc konieczność zawarcia umów w 27 państwach członkowskich. W każdym kraju system jest nieco inny, natomiast Polska jest na tym polu ewenementem. Nasz system jest wyjątkowo skomplikowany i nieprzejrzysty. To prawdziwa mozaika.

W większości krajów europejskich są dwie lub trzy takie instytucje z wyraźnie rozgraniczonymi zakresami działalności. Stosowane przez nie opłaty są przedmiotem negocjacji i nie budzą wątpliwości. Natomiast w Polsce takich organizacji jest trzynaście, ich zakresy się wzajemnie nakładają, a stosowane stawki budzą wątpliwości. System ten wymaga gruntownej reformy. Modelem idealnym byłby jednolity europejski system zarządzania

prawami autorskimi z możliwością konkurowania pomiędzy organizacjami zbiorowego zarządzania z różnych krajów. Prace nad dyrektywą w tym zakresie utknęły w martwym punkcie dawno temu, bo narusza ona interesy poszczególnych organizacji zbiorowego zarządzania.

Naturalnie każdy monopol stwarza pokusę, by z niego korzystać. Przemysł muzyczny mógł się dopasować szybciej do nowych warunków, ale zabrakło mu elastyczności. W tym czasie pojawiły się serwery wymiany plików, a prawo znowu dostało zadyszki i początkowo nikt nie wiedział, jak jeść tę żabę.

W ubiegłym roku byliśmy świadkami szybkiej ekspansji serwisów oferujących muzykę cyfrową (takich jak iTunes, Spotify, Deezer) na całym świecie. Liczba państw, gdzie są one obecne, wzrosła z 23 do 58.

Źródło: IFPI (International Federation of the Phonographic Industry – Międzynarodowa Federacja Przemysłu Fonograficznego)

Trzeba przy tym pamiętać, że jest to perspektywa użytkownika. Twórca ma oczywiście inny punkt widzenia. Jeżeli coś stworzyłem, to mogę decydować: sprzedaję tylko w paczkach po 14. Takie jest moje święte prawo. Na takich warunkach udostępniam swoją twórczość.

To prawda, której w zasadzie nie da się podważyć, ale jednak niecała. Ważne jest także (a być może – najważniejsze) coś innego. Dawni możni tego świata nie zauważyli, powtórzmy, że świat się zmienia. Przede wszystkim inni są dziś odbiorcy. Przestali być bierni, przeciwnie, to oni chcą wybierać. Chcą decydować i czują swoją siłę.

– Nagle pojawiła się nowa duża grupa, która bardzo głośno przedstawia swoje racje – przypomina Zbigniew Okoń, partner w firmie dLK Korus Okoń Radcowie Prawni. – Wszyscy, łącznie z rządami, zostaliśmy zaskoczeni. To jest nowość, można nawet powiedzieć – w skali światowej.

Stare tradycyjne firmy są przyzwyczajone do pewnego sprawdzonego przez lata modelu biznesowego. Oznacza to, że do zmiany konieczny jest potężny wstrząs. Może go wywołać osoba charyzmatyczna, wizjoner taki jak Steve Jobs, mający bardzo ogromną siłę przebicia ze swą firmą Apple. Dzięki temu wprowadzono zupełnie nowy model dystrybucji. Bo przecież elektroniczna dystrybucja muzyki istniała przed iTunes. Już dawno można było kupować *mptrójki*, ale nie budziło to aż takiego zainteresowania. Potrzebny był dopiero ktoś, kto stworzył nowy świetny model biznesowy. W połączeniu z legendą Apple dało to maszynkę do robienia pieniędzy.

Zwolennicy nowego porządku zwracają przy tym uwagę, że niesłusznie mówi się o *okradaniu artystów*. W rzeczywistości honoraria wykonawców stanowią średnio zaledwie 5-10% ceny płyty. Reszta to inne pozycje, przede wszystkim – przychody wytwórni płytowych.

Patent na program

Osobnym rozdziałem jest spór o patenty na oprogramowanie komputerowe. W Stanach Zjednoczonych jest ono patentowane, natomiast w Europie w zasadzie nie. Niektórzy twierdzą, że mogłoby to zablokować działalność innowacyjną. Opinie są bardzo zróżnicowane.

– Sposób ochrony prawnej programów komputerowych co do zasady opiera się na traktowaniu ich jak dzieł literackich – uważa Tomasz Rutkowski, radca prawny w kancelarii Deloitte Legal. – W taki sposób oprogramowanie traktowane jest przez najszerzej stosowane umowy międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej. Ten sam model ochrony obowiązuje również w Polsce.

Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że ze względu na stosunkowo krótką historię prawnej ochrony oprogramowania ciągle możliwe są zmiany. Trwają spory, jakie przepisy mają być stosowane. Początkowo (jeszcze w latach 60. ubiegłego stulecia) w ogóle kwestionowano potrzebę prawnej ochrony

oprogramowania. Dominowała wtedy opinia, że program komputerowy nie istnieje bez sprzętu, a więc nie wymaga oddzielnej regulacji. Wkrótce jednak to podejście musiało zostać zrewidowane.

Od razu zresztą powstał spór o to, czy oprogramowanie powinno być chronione patentem, czy raczej powinny mieć do niego zastosowanie przepisy prawa autorskiego. Decyzja o zastosowaniu reżimu prawa autorskiego wynikała przy tym bardziej z praktycznych potrzeb niż z tego, jaki typ ochrony odpowiadałby istocie oprogramowania. Ochrona wynikająca z prawa autorskiego jest bowiem łatwiejsza do zastosowania i mniej kosztowna. Mimo podjęcia tej jednoznacznej – jak się wydawało – decyzji, spór o sposób ochrony toczy się do dziś i to nie tylko na poziomie uchwalanego prawa (vide spór o przepisy unijne dopuszczające patentowanie oprogramowania z lat 2004-2005), ale również, a może nawet przede wszystkim, przed właściwymi organami patentowymi i sądami rozpatrującymi odwołania od ich rozstrzygnięć.

Widać również wyraźną różnicę między praktyką stosowania prawa w Stanach Zjednoczonych i Europie. W USA przełom nastąpił już w roku 1981 w związku z rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego w sprawie *Diamond v. Diehr*. Konsekwencją było dopuszczenie patentu na algorytm (program komputerowy) ze względu na jego innowacyjne zastosowanie w urządzeniu. Możliwość opatentowania oprogramowania zapisanego wyłącznie na nośniku została potwierdzona natomiast w 1995 r. w sprawie *In re Beauregard*. Zgodnie z tak utrwalonym orzecznictwem oprogramowanie może w USA uzyskać ochronę patentową.

Europa pozostaje dużo bardziej konserwatywna w tym zakresie. Nie oznacza to jednak, że patentowanie oprogramowania na Starym Kontynencie jest całkowicie wykluczone. Na szczególną uwagę zasługuje na przykład wyrok angielskiego sądu patentowego z października 2011 r. w sprawie z wniosku Halliburton Energy Services Inc. Na skutek tego wyroku brytyjski urząd patentowy wydał zalecenie, aby wąsko rozumiane było wyłączenie możliwości opatentowania dotyczące *zasad i metod przeprowadzania procesów myślowych* wynikające z Konwencji o Patencie Europejskim. Zgodnie z tym zaleceniem wynalazki, które mają być wykorzystywane przy użyciu komputera, nie będą automatycznie wyłączane spod możliwości patentowania.

– Może to oznaczać, że mimo wyraźnego wyłączenia możliwości patentowania programów komputerowych zgodnie z tą Konwencją dobrze skonstruowany wniosek o udzielenie ochrony patentowej dla procesów, które mają być wykorzystywane przy użyciu komputera, będzie skuteczny, czyniąc to wyłączenie iluzorycznym również w Europie – podsumowuje Tomasz Rutkowski.

W Stanach Zjednoczonych, największym rynku muzyki na świecie, w ubiegłym roku kanały cyfrowe dały firmom fonograficznym większe przychody niż tradycyjne fizyczne nośniki. W tym roku wyniosą one prawdopodobnie odpowiednio 3,8 i 3 mld dolarów.

Źródło: PwC

Prawo nie nadąża

Płynie stąd podstawowy wniosek: prawo autorskie wymaga szybkich zmian. Obecnie obowiązujące jest bowiem przestarzałe. Nie przystaje do gwałtownie zmieniającej się rzeczywistości.

– Trzeba między innymi powtórnie zdefiniować instytucje dozwolonego pożytku, bo nie sprawdzają się one w Internecie – przyznaje Andrzej Kuśmierczyk. – Na przykład w naszej ustawie jest pojęcie stosunku towarzyskiego, które często się tłumaczy jako krąg znajomych. W świecie tradycyjnym to dość duża grupa (20-30-osobowa). Tymczasem w Internecie grupa znajomych może liczyć kilka tysięcy ludzi. Choć można mieć wątpliwości, czy są to rzeczywiści znajomi.

Prawo musi jednak definiować precyzyjnie, kogo uznaje się za znajomego. Nie bez

przyczyny. Korzystanie z twórczości między znajomymi jest dozwolone i nie wymaga wnoszenia opłat. Czyli jak mamy grupę 30 znajomych, to twórca musi się z tym pogodzić. Ale gdy grupa liczy 5 tysięcy osób?

Drugi problem polega na wprowadzeniu ewentualnych opłat przeznaczonych dla twórców.

– Skoro przyjmujemy, że wszyscy mają mieć dostęp do Internetu, nie wolno tych zasobów cenzurować, nie wolno ich w żaden sposób ograniczać, to może wprowadzić jakąś opłatę za korzystanie z Internetu, która płynęłaby do twórców? – zastanawia się Andrzej Kuśmierczyk.

Na przykład część opłaty dla prowajdera internetowego (7-10%) byłaby zapłatą nie za technologię, tylko za dobra intelektualne, czyli przy abonamencie w wysokości 50 zł użytkownik płaciłby 45 zł za zapewnienie dostępu, zaś 5 zł trafiałoby na fundusz rozdzielany pomiędzy autorów, wykonawców, producentów itd.

– A może powinien powstać kodeks Internetu, nie tylko w odniesieniu do prawa autorskiego? – rozważa Andrzej Kuśmierczyk, podając inny przykład. – Tradycyjna książka sprzedawana na papierze jest obciążona mniejszym, 8% VAT-em. Ta sama książka w formie audiobooka jest obciążona VAT-em maksymalnym: 23%.

Trudno to zrozumieć. Dla autora nie ma różnicy, czy sprzedał jeden egzemplarz papierowy czy niematerialny, ale w tym drugim przypadku jest karany wysokim podatkiem. Dlaczego jest on większy na plik z utworem niż na papierową wersję? Czy nie powinno być raczej odwrotnie, bo stworzenie tegoż pliku jest tańsze?

Załóżmy, że drukowana książka w salonie kosztuje 40 zł. Czy w Internecie mogłaby być po 20 lub 10 zł? Być może spowodowałoby to większy popyt?

Według Börsenverein des Deutschen Buchhandels, organizacji niemieckich wydawców i księgarzy, 60% ściągnięć e-booków w Niemczech było nielegalnych.

Źródło: IFPI (International Federation of the Phonographic Industry – Międzynarodowa Federacja Przemysłu Fonograficznego)

Jedno jest pewne: prawom autorskim trzeba się przyjrzeć kompleksowo. W tej dziedzinie jest wiele do zrobienia. Na szczęście po niedawnym wybuchu społecznym związanym z porozumieniem ACTA rząd docenia chyba powagę sytuacji. Tak czy inaczej niewątpliwie długa droga przed nami, a jesteśmy ciągle na jej początku.

Mieczysław T. Starkowski - jest dziennikarzem. Od wielu lat zajmuje się między innymi szeroko pojętą teleinformatyką.

Światowy Dzień Społeczeństwa Informacyjnego 2012

Polskie obchody Światowego Dnia Społeczeństwa Informacyjnego (ŚDSI), organizowane przez Polskie Towarzystwo Informatyczne już szósty rok z rzędu, zajęły trwałe miejsce w kalendarzu znaczących społecznie akcji popularyzacyjno informacyjnych. Już od siedmiu lat maj jest okresem, w którym animatorzy procesów prowadzących do budowy nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego – przedstawiciele władzy centralnej i lokalnej, organizacji pozarządowych, ludzie biznesu, nauki i edukacji – spotykają się na otwartych konferencjach i debatach, by omówić stan, perspektywy, tendencje, szanse i zagrożenia towarzyszące procesom informatyzacji życia społecznego.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez PTI w 2007 r. przy okazji organizacji pierwszych obchodów Światowego Dnia Społeczeństwa Informacyjnego obchody ŚDSI w Polsce przyjmują formułę otwartą dla wszystkich, którym idea społeczeństwa informacyjnego jest bliska. Oznacza to otwarcie na zaangażowanie się w realizację obchodów w dowolnej, zaakceptowanej przez Komitet Organizacyjno-Programowy formie zarówno osób fizycznych, jak i podmiotów prawnych. Jednocześnie zakres i rodzaj zaangażowania są również otwarte i rozciągają się od bezpośredniego uczestnictwa w pracach programowo-organizacyjnych, poprzez wsparcie finansowe/sponsorskie, jak również poprzez organizowanie własnych wydarzeń, które tematycznie trafiają w merytoryczny obszar ŚDSI i włączenie ich pod szyldem ŚDSI w program obchodów.

Tegorocznej edycji obchodów ŚDSI szczególny kontekst nadaje sprawa ACTA – pierwszy, ale zapewne nie ostatni przypadek tak szerokiego protestu społecznego wywołanego próbami zbyt daleko idących prób ograniczenia wolności internetu. Program ŚDSI'2012 świadomie nie podejmuje tematu ACTA wprost, bo w dotychczasowych dyskusjach powiedziano już na temat dość, poza tym w PTI nie uważamy, by ten temat wyczerpywał listę poważnych problemów związanych z budową nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego.

Podejmujemy za to – tak jak w latach poprzednich – tematy „wertykalne", bez podejmowania których wątek „walki o ACTA" pozostałby jałowy. Wyznaczony przez International Telecommunication Union temat wiodący tegorocznego dnia Społeczeństwa Informacyjnego - „**Kobiety i dziewczęta w teleinformatyce**" – zostanie zrealizowany w publicznej debacie w gmachu Sejmu RP z udziałem m.in. Pani Marszałek Ewy Kopacz oraz Pani Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej Magdaleny Gaj.

Jak co roku, istotną pozycję w programie ŚDSI zajmie tematyka informatycznej edukacji, której dedykowane są aż cztery inicjatywy: konferencja „**Nowoczesne technologie cyfrowe w edukacji. Model chmury obliczeniowej – szansą dla szkół?**", "**Dni Otwarte ECDL**" – obejmująca cały kraj akcja informacyjna popularyzująca europejski certyfikat poświadczający nabycie określonych umiejętności informatycznych oraz dwa informatyczne konkursy dla młodzieży „**TIK?-TAK!**" oraz „**eDukacja z Panem T.I.K.-iem**".

Bogatego zestawu informacji do podsumowań i refleksji nad stanem społecznej infrastruktury informacyjnej w kraju dostarczy konferencja „**Internet w Polsce – dziś i jutro**" – kolejna edycja obfitującej w konkretne informacje konferencji znanej do tej pory pod tytułem „Stan Polskiego Internetu". Temat infrastruktury medialnej będzie kontynuowany w debacie na niezwykle dziś aktualny temat przenoszenia telewizji z platformy analogowej na cyfrową: „**Telewizja cyfrowa – atuty i pułapki konwersji**". W programie tegorocznego ŚDSI podejmujemy też rzadko poruszany, lecz niezwykle ważny temat prawidłowego rozwoju społecznego - wzajemne relacje cyfrowe platform informacyjnych z kulturą i sztuką: „**Kultura w cyfrowym świecie – ewolucja czy rewolucja?**"

Program imprez centralnych znakomicie uzupełniają imprezy stowarzyszone, objęte logiem ŚDSI'2012.

Wszystkie dotychczasowe edycje tych obchodów, objęte wysokimi patronatami, były organizowane przez PTI przy współudziale administracji państwowej, Parlamentu oraz licznych organizacji pozarządowych, firm i mediów publicznych.

Punktem kulminacyjnym ŚDSI'2012 będzie, zgodnie z tradycją, Wielka Gala Dnia Społeczeństwa Informacyjnego – impreza ciesząca się renomą dorocznego święta całej branży teleinformatycznej.

Polskie Towarzystwo Informatyczne serdecznie zaprasza wszystkich do udziału w imprezach obchodów Światowego Dnia Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce w 2012 roku.

***

Zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 27 marca 2006 r. Światowy Dzień Społeczeństwa Informacyjnego przypada na 17 maja. Kluczowe centralne imprezy ŚDSI 2012 odbędą się więc w drugiej dekadzie maja, z zapewnieniem medialnego nagłośnienia tematyki społeczeństwa informacyjnego i wydarzeń ŚDSI 2012 w dniu święta – 17 maja. Wszystkie inne wydarzenia ŚDSI 2012 stowarzyszone i objęte logiem ŚDSI rozpoczynają się zarówno przed tą datą, jak i po niej – w zależności od planów i możliwości.

POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE ECDL CEPIS POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Plan Informatyzacji Państwa 2007-2010 - podsumowanie efektów

Mariusz Przybyszewski

Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 ustanowiono na podstawie ustawy[1] o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publicznie poprzez wydanie rozporządzenia Rady Ministrów. Plan ten przede wszystkim określał[2]:

- priorytety i cele informatyzacji państwa, na podstawie których powinien przebiegać rozwój systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych,
- zestawienie sektorowych oraz ponadsektorowych projektów informatycznych wraz z informacją o ich celach, szacunkowych kosztach, źródłach finansowania, podmiotach realizujących,
- program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego odnoszący się do inicjatywy i2010[3],
- zadania publiczne, które powinny być realizowane z wykorzystaniem drogi elektronicznej.

Do głównych priorytetów PIP należało zaliczyć:

1) **przekształcenie Polski** w państwo nowoczesne i przyjazne dla obywateli i podmiotów gospodarczych;
2) **racjonalizację wydatków** *administracji publicznej* związanych z jej informatyzacją i z rozwojem społeczeństwa informacyjnego;
3) **neutralność technologiczną** rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w procesie informatyzacji administracji publicznej.

Okres działania Planu, jaki przewidział ustawodawca, niechybnie minął przeszło rok temu, zatem próba podsumowania jego wykonania wydaje się być na tę chwilę uprawniona. Można by nawet spierać się, czy nie jest próbą spóźnioną, nie mniej jednak w świetle braku nowego rozporządzenia opisującego kolejny okres programowania pozostaje aktualna. Należy zakładać, iż obecny rząd, który w minionej kadencji nie zdecydował się na zatwierdzenie nowego Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011-2015 (mimo przygotowania wydawać by się mogło – kompletnego projektu), będzie miał zupełnie nową wizję działania. Ocena efektów realizacji minionego PIP powinna stanowić punkt odniesienia do działań przyszłych.

PIP 2007-2010 był w istocie dokumentem strategicznym dla celu, jakim było wdrożenie na szeroką skalę usług administracji publicznej w Polsce. W połączeniu

1 Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.

2 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 Dz. U. Nr 61 poz. 415

3 i2010 byłą strategiczną inicjatywą Unii Europejskiej, mającą przyczynić się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Inicjatywa „i2010 - Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia", przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 1 czerwca 2005 r., byłą pierwszą inicjatywą podjętą w ramach nowej Strategii Lizbońskiej. Uznano w niej, że technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) wykorzystywane w administracji publicznej, małych i średnich przedsiębiorstwach oraz gospodarstwach domowych są motorem trwałego wzrostu i warunkiem zbudowania społeczeństwa informacyjnego.

z ogromną i jak dotychczas niewyobrażalną skalą środków finansowych z funduszy strukturalnych przeznaczonych na informatyzacje wydawał się możliwym do zrealizowania z sukcesem. W tym kontekście argument finansowy, który dotychczas był częstym usprawiedliwieniem dla nieudanych przedsięwzięć strategicznych, nie mógł mieć zastosowania.

Nie mniej jednak 788 mln euro dostępne w 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka stały się zarazem pewnym determinantem planu, jak i jego wykonania. Panuje wręcz przekonanie, iż skala środków przewyższała zidentyfikowane na ówczesny moment potrzeby, dlatego też niektóre z przedsięwzięć wcale nie powinny się w planie znaleźć, a w stosunku do innych ich wartość została po prostu przeszacowana. Podsumowując, można także dostrzec, iż duża część projektów swoim harmonogramem, jeśli już nie na wstępie, to w trakcie realizacji, wykroczyła poza ramy czasowe Planu Informatyzacji Państwa. Jest to ściśle związane z 7-letnią perspektywą finansową na lata 2007-2013 obowiązującą dla funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, która wprost nie koreluje czasowo z PIP. Przesuwane w czasie harmonogramy wielu projektów dotkliwie uszczuplają efekty samego planu. Pewna powszechność opóźnień zadań akcentuje nieprzychylne podsumowania. Mając to na uwadze, trudno zatem dokonać uczciwej oceny projektów będących wciąż w realizacji. Dodatkowo zadanie to utrudnia brak wyraźnych punktów zwrotnych, czyli tzw. kamieni milowych dla wspomnianych projektów. Występowanie powyższych w sposób wyrazisty ułatwiłoby uczciwą ocenę stopnia zaawansowania projektów. Nie można przecież przyjmować jedynie kryterium postępu finansowego, które na potrzeby rozliczeń środków pomocowych, czyli tzw. „certyfikacji", stosowane jest wyznacznikowo przez instytucje zajmujące się wdrażaniem funduszy strukturalnych.

Kontynuując myśl szeregującą wszelkiego rodzaju problemy, które stanęły na drodze do pełnej realizacji planu, można enumeratywnie sklasyfikować co najmniej kilka z nich, co do których publiczna dyskusja toczy się od pewnego czasu, nie budząc specjalnie dużej liczby głosów odrębnych. Przykładem może być opóźniające się w czasie wdrożenie rozwiązań prawno-legislacyjnych w obszarze informatyzacji, bez których nie sposób jest wdrażać systemów, nie mówiąc już o ich finalnym uruchomianiu. Z oczywistych względów nie można było tworzyć nowoczesnych rozwiązań elektronicznej administracji na bazie porządku prawnego nieuwzględniającego jej istnienia. Podobną, pierwotną przyczyną niespełnienia przez Plan pewnych swych założeń strategicznych była powszechnie znana, wielokrotnie krytykowana tzw. „silosowość" tworzonych czy rozwijanych systemów. Zamknięte w swoich resortach i zaryglowane liczbami opisującymi części budżetowe przypisane danym ministrom skutkowały generalnym brakiem chęci współpracy poprzez działanie na rzecz własnego sukcesu mniej zaś wspólnego efektu synergii. W niektórych wypadkach, a w szczególności z upływem czasu, chęć i potrzeba współpracy wzrastała, nie mniej jednak upływ czasu w istotny sposób utrudniał wdrożenie szeregu dobrych koncepcji integracji. Skutkiem takiego stanu jest fakt, iż duża część systemów teleinformatycznych instytucji realizujących zadania publiczne nie współdzieli lub nie wykorzystuje wspólnych zasobów organizacyjnych, informacyjnych, technicznych, systemowych czy osobowych. A zatem dane referencyjne takie jak rejestry państwowe, słowniki nie są ze sobą powiązane. W odniesieniu do niektórych danych trudno jednoznacznie określić, który z rejestrów jest referencyjny. Dodając do tego dość powszechny brak dostępności interfejsów komunikacyjnych, taki stan rzeczy powoduje pewnego rodzaju hamulec dla rozwoju kolejnych systemów tworzonych

zarówno przez administrację publiczną, jak i sektor prywatny. Trzeba w tym miejscu dodać, że chodzi o systemy bardzo potrzebne i nie mniej bardzo oczekiwane przez społeczeństwo, w szczególności społeczeństwo informacyjne.

Podsumowaniem dalszych rozważań opisujących brak pełnej satysfakcji z efektów PIP, a które przychodzą na myśl w zetknięciu się z przykładowymi systemami, jest swoista refleksja o braku kompletności zaproponowanych rozwiązań lub ich niesatysfakcjonującej jakości. Dotyczy to usług, które w sferze zdalnej są dostępne jedynie częściowo, a jakaś ich część choćby w minimalnym zakresie pozostaje nadal niedostępna. W oczywisty sposób taki model działania kojarzy się z pewnym marnotrawstwem zasobów, gdyż spodziewanym rezultatem jest całkowity brak akceptacji interesariuszy, wyrażający się brakiem zainteresowania korzystaniem z takich usług.

Cztery części, na jakie podzielono rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie PIP, odpowiada zapisanym w jego wstępie czterem zagadnieniom strategicznym, które plan definiuje. Dla przypomnienia tej systematyki w uproszczeniu powtórzę, iż chodzi o:

- priorytety i cele informatyzacji państwa,
- zestawienie sektorowych oraz ponadsektorowych projektów informatycznych,
- program działań na rzecz inicjatywy i2010[4],
- zadania publiczne realizowane drogą elektroniczną.

Analiza poszczególnych składowych dokumentu może prowadzić do wniosku o przyczynowo-wynikowym wzajemnym przenikaniu się ww. części. W szczególności chodzi o pewną determinantę, jaką dla całości planu stanowią sektorowe i ponadsektorowe projekty informatyczne. Innymi słowy, realizacja programu na rzecz inicjatywy i2010 oraz przenoszenie usług administracji w elektroniczną dostępność jest wprost zależna od realizacji największych projektów administracji. Dlatego też dla oceny realizacji Planu Informatyzacji Państwa lat 2007-2010 na potrzeby niniejszej publikacji wykorzystuje się spektrum realizacji ww. projektów. Być może jest to pewne uproszczenie, ale nie wyklucza takiego punktu odniesienia.

Zestawienie sektorowych oraz ponadsektorowych projektów informatycznych stanowi łącznie 23 pozycje. Każda z nich zawiera poza informacją o nazwie projektu jego streszczony opis, informacje o jednostce odpowiadającej za realizację, szacowaną wartość oraz okres realizacji. Ponadto informacje te są uzupełnione o cele strategiczne PIP, które realizuje dany projekt. Próba odniesienia się do każdego z projektów i przeanalizowania spełnienia ich wszystkich założeń nie jest możliwa ani niezbędna dla zobrazowania pewnych ogólnych tendencji czy uśrednienia oceny. Wybór kilku najbardziej kluczowych i powszechnie identyfikowanych projektów wydaje się być wystarczającym. Czasami zgrupowanie kilku przedsięwzięć w jeden program pozwoli zsyntetyzować niniejsze opracowanie.

4 i2010 byłą strategiczną inicjatywą Unii Europejskiej, mającą przyczynić się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Inicjatywa „i2010 - Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia", przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 1 czerwca 2005 r., byłą pierwszą inicjatywą podjętą w ramach nowej Strategii Lizbońskiej. Uznano w niej, że technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) wykorzystywane w administracji publicznej, małych i średnich przedsiębiorstwach oraz gospodarstwach domowych są motorem trwałego wzrostu i warunkiem zbudowania społeczeństwa informacyjnego.

ePUAP

W Planie Informatyzacji Państwa projekt ten występuje na dwóch pierwszych pozycjach, tj. tzw. ePUAP-WKP oraz ePUAP2. Taki rozdział na części wynikał zapewne z szeregu uwarunkowań projektowych, nie mniej jednak kluczowy był podział na dwie odrębne perspektywy finansowe funduszy europejskich, tj. 2004-2006[5] oraz 2007-2013.

Mając w pamięci te rozróżnienie, bardziej naturalnym wydaje się traktowanie platformy jako jednego całościowego przedsięwzięcia. Projektu, który w swojej idei wyrażonej w pierwszych słowach opisu zawartego w PIP ma być *„spójnym i systematycznym programem działań zmierzającym do uzyskania pełnej funkcjonalności elektronicznej administracji w Polsce"*[6]. A zatem swoim ambitnym celem spełniać jedno z głównych założeń Planu. Czy faktycznie spełnił? Takiej oceny można dokonać w różnorodny sposób. Jednym z nich jest spojrzenie na projekt dwupłaszczyznowo. Po pierwsze, jakie elementy, o których mowa jest w Planie, zostały zrealizowane i udostępnione w ramach ePUAP. Takich przykładów jest bardzo wiele. Początek stanowi infrastruktura sprzętowa, którą najpierw zaprojektowano, a następnie zakupiono, a w kolejnych latach rozbudowywano na potrzeby rozwijającej się aplikacji. Przechodząc zaś do meritum tego, co oferuje projekt, możemy zdefiniować kilka kluczowych przedsięwzięć innowacyjnych w dziedzinie elektronicznej administracji, takich jak[7]:

1. udostępnienie bezpłatnej usługi Elektronicznej Skrzynki Podawczej oraz infrastruktury do powszechnej wymiany dokumentów elektronicznych pomiędzy obywatelami i administracją oraz w obrębie administracji;
2. udostępnienie narzędzi do weryfikacji certyfikatów podpisów elektronicznych wydawanych przez kraje UE;
3. wdrożenie Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów;
4. udostępnienie rozwiązań umożliwiających dotarcie do usług publicznych za pomocą zdarzeń życiowych;
5. realizację mechanizmu koordynatora usług publicznych.

Drugą płaszczyzną oceny jest stopień wykorzystania portalu mierzony wartościami liczbowymi związanymi z działającą od kilku lat platformą. Do takich należą dane dotyczące usług działających zarówno w ramach tych udostępnionych przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA[8], jak i podmioty zewnętrzne, najczęściej organy administracji samorządowej. Pośród dostępnych danych[9] liczbowych warto w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na liczbę oferowanych[10] usług, których jest 60. Usługi te zostały udostępnione przez różne organy administracji centralnej, jak i lokalnej, wydaje się, że z przewagą tej drugiej. Dosyć wyraźne jest

5 Zgodnie z zasadą n+2 rozliczenie projektu finansowanego ze środków pomocowych UE może się odbywać do 2 lat po zakończeniu perspektywy finansowej, w ramach której projekt jest finansowany. Dlatego też ePUAP-WKP w istocie realizowany był w latach 2006-2008 i znalazł się w PIP 2007-2010. Zobacz. art. 31 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r.

6 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 Dz. U. Nr 61 poz. 415

7 Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

8 Wskutek wejścia w życie Zarządzenia nr 3 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27.12.2011 z nazwy CPI MSWiA usunięto człon MSWiA. Jednostka ta podlega organizacyjnie pod Ministra Administracji i Cyfryzacji.

9 Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

10 Informację pobrano z witryny www.cpi.mswia.gov.pl, odsłona z dnia 27.12.2011

zróżnicowanie w dostępności poszczególnych usług zależne od miejsca. Ten prosty mechanizm braku pokrycia całego kraju konkretnymi usługami wynika z prostego faktu, iż ePUAP nie jest obowiązkowy. A zatem te ograny, które chcą, udostępniają usługi, które uznają za warte udostępnienia. Motywacja jest zapewne różna, biorąc pod uwagę, iż w niektórych gminach przez ePUAP nie zrealizuje się nic, a w innych wachlarz dostępnych usług ma aż 150 pozycji. Pewną wynikową tego faktu są dalsze dane statystyczne, które mówią o liczbie podmiotów zarejestrowanych w portalu - blisk 90 tys., w tym około 70% stanowią osoby fizyczne. Jeśli zaś chodzi o liczbę kont, to jest ona zbliżona do wartości 110 tys., natomiast aktywność tych kont wyrażona jest wskaźnikiem około 11% logowań w przeciągu ostatniego miesiąca. Uzupełnieniem tych danych jest liczba potwierdzonych „profili zaufanych", która przekroczyła 26 tys. Na tym tle warto zastanowić się, czy te wartości są dla nas wszystkich satysfakcjonujące w kontekście realizacji założeń PIP. Plan nie określa wymaganych wartości brzegowych, więc odpowiedź nie jest zerojedynkowa. Gdyby jednak wynik ten nas nie satysfakcjonował, warto się zastanowić, jak te wartości podnieść. Przekonywanie samorządów do udostępniania kolejnych usług jest drogą długą i wyboistą. Na końcu i tak nie wszyscy dadzą się przekonać. Innym pomysłem są usługi powszechne realizowane przez jednostki centralne i oparte o centralny rejestr. Dotychczas dostępnych jest kilka usług tego typu, m.in.: usługi wykorzystujące centralną ewidencje kierowców oraz centralną ewidencje pojazdów, a ponadto od 1 lipca 2011 r. Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej. Usługi te mają na swoim koncie dziesiątki tysięcy wysłanych i przetworzonych wniosków. Być może wartości te są bliskie stu tysięcy. Nie mniej jednak czy nie moglibyśmy mieć usługi, gdzie liczbę podmiotów wykorzystujących ją wyrażalibyśmy w milionach? Ten rząd wielkości wydaje się być bliższy skali, jaką miał mieć PIP 2007-2010.

E-Deklaracje, e-Podatki, KiC

Ministerstwo Finansów z uwagi na swój szeroki obszar działania odpowiada za istotną część realizacji Planu Informatyzacji Państwa. W Planie wymieniono kilka projektów tegoż resortu. Dla uproszczenia niniejszej analizy przyjęto, iż z uwagi na poniższą specyfikę możliwe jest pewne wspólne podsumowanie. Projekty e-Deklarcje oraz cały program e-Podatki w swoich zasadniczych celach odnoszą się do poprawy obsługi podatkowej obywatela, jak i przedsiębiorcy. Wartość dodana płynąca z tych powiązanych ze sobą przedsięwzięć prowadzić ma do usprawnień systemu po obydwu stronach. Podatnik powinien uzyskać usługi, które sprawiają, iż proces rozliczeń jest prostszy, łatwiej dostępny oraz mniej uciążliwy. Organy podatkowe, tworząc elektroniczny system rozliczeń podatkowych, uzyskują lepszą ściągalność podatków, co wpływa na wzrost dochodów budżetu państwa.

Wsparciem dla programu podatkowego pozostaje projekt *„Konsolidacji i Centralizacji Systemów Celnych i Podatkowych"*, który w PIP scharakteryzowany został jako pewien fundament infrastrukturalny, bez którego niemożliwe byłoby bezpieczne działanie nowych aplikacji i systemów.

Czy zatem cele wymienione w PIP zostały osiągnięte w ramach pakietu projektowego resortu finansów? Utrzymując dotychczasową konwencję analizy, można ponownie spojrzeć przez pryzmat dostępnych[11] danych statystycznych. Dość znamienną usługą elektroniczną w tym obszarze działania jest

11 Dane Ministerstwa Finansów

Lata	Liczba deklaracji złożona z wykorzystaniem podpisu elektronicznego	Liczba deklaracji złożona bez wykorzystania podpisu elektronicznego
2008	390	-
2009	7998	78214
2010	24932	299260
2011	60396	919228

Tabela 1
Źródło: Ministerstwo Finansów

Lata	Liczba osób, które złożyły deklaracje podatkową drogą elektroniczną
2008	419
2009	91343
2010	360872
2011	1242398

Tabela 2
Źródło: Ministerstwo Finansów

możliwość składania deklaracji podatkowej przez Internet. Dostępność tej usługi pojawiła się w roku 2008, lecz ograniczała się do osób prawnych i co wielce istotne, wymagała elektronicznego podpisu kwalifikowanego. Usunięcie tych dwóch barier pod koniec okresu rozliczeniowego w roku 2009 sprawiło lawinowy wzrost powszechności elektronicznego rozliczania podatków. Spoglądając na dane w tabeli 1 i w tabeli 2, widać to bardzo dobitnie.

Należy dodać, iż wciąż wzrasta liczba dostępnych on-line deklaracji podatkowych. Fakt ten świadczy o dążeniu resortu do kompletnego pokrycia systemu podatkowego usługami elektronicznymi, co należy ocenić bardzo pozytywnie. Nie mniej jednak mnogość deklaracji pokazuje także pewną skalę skomplikowania tegoż systemu. Bardzo budująca jest liczba użytkowników. 1,2 mln korzystających z e-usługi w odniesieniu do 24 mln osób corocznie płacących podatki nie stanowi jeszcze istotnego udziału. Jednak bardzo wysokie tempo wzrostu wskazuje na właściwość podjętych decyzji zarządczych.

Uzupełnieniem analizy PIP w zakresie przedsięwzięć podjętych przez resort finansów jest wspominany wcześniej projekt *„Konsolidacji i Centralizacji Systemów Celnych i Podatkowych”*. Jego pierwszym głównym celem było zapewnienie nowoczesnej, odpowiadającej zarówno aktualnym, jak i przyszłym potrzebom powierzchni serwerowej dla konsolidacji i rozbudowy resortowych systemów informatycznych. Zadanie to wykonane w całości, w zakładanym terminie w pełni wypełniło stawiane cele. Nowoczesne Centrum Przetwarzania Danych o niedostępnym dotychczas w polskiej administracji standardzie pozwoli na budowę i rozwój wielu usług elektronicznej administracji

opisanych w PIP. Należy ponadto zauważyć, iż obiekt ten pomimo swojej resortowej przynależności gotowy jest świadczyć usługi na rzecz innych projektów. Możliwe jest to zarówno dzięki dostępnej przestrzeni fizycznej, jak i zastosowanej architekturze, która docelowo pozwoli na świadczenie usług w modelu chmury obliczeniowej dla innych instytucji.

E-Zdrowie

Pod tym skrótowym hasłem tytułowym kryją się projekty resortu zdrowia. W PIP zatytułowane jako *„Platforma udostępniania on-line przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych"* oraz *„Elektroniczna platforma gromadzenia, analizy i udostępniania zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych"*. Projekty te tworzą trzon całego programu informatyzacji tegoż resortu, którego skalę określa budżet przekraczający 700 mln zł. W założeniach opisanych w PIP pierwszy projekt umożliwia tworzenie elektronicznych wniosków o wpisy do rejestrów medycznych oraz wymianę dokumentów elektronicznych pomiędzy przedsiębiorstwami a organami rejestrowymi. Projekt drugi zakłada szereg celów strategicznych związanych z planowaniem opieki zdrowotnej, rozliczeniami, usługami on-line, infrastrukturą, autoryzacją świadczeń. Niestety, ocena efektów projektu na realizacje Planu nie jest możliwa z uwagi na fakt, iż obydwa przedsięwzięcia są wciąż w fazie realizacji, która potrwa co najmniej do roku 2013. Analiza zastosowana we wcześniejszych przykładach, a więc oparta na ocenie dostępnych już usług, niewiele zmienia. Brak jest gotowych, właściwych produktów systemu. Dwie usługi określone formalnie jako ukończone mają charakter prototypów[12]. Są nimi e-Recepta oraz Internetowe Konto Pacjenta. Z uwagi na swój prototypowy status usługi te nie muszą zaistnieć docelowo w aktualnym kształcie.

Podsumowując tę cześć PIP, która opisuje usługi administracji publicznej w obszarze ochrony zdrowia, można przyjąć, iż są one zdeterminowane przez jeden duży projekt informatyczny. Jego okres realizacji nie pozwolił na uczciwą ocenę wypełnienia założeń Planu. Pewne zaniepokojenie budzi brak dostępnych na bieżący moment „kamieni milowych" dających pewien obraz bieżących postępów realizacji. Jest to jednak pewien powtarzający się problem obecny także częściowo przy innych projektach.

Inne projekty

Celem niniejszej publikacji nie jest zanalizowanie wszystkich 23 przedsięwzięć wymienionych w Planie. Dla zaakcentowania już opisanych, jak również niewskazywanych dotychczas tendencji, można wspomnieć o kilku kolejnych projektach. Plan Informatyzacji Państwa był w istocie determinantem realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Innymi słowy projekty znajdujące się w planie były, a w przeważającej większości są realizowane. Pewnym odstępstwem od tej generalnej zasady jest *„System prognozowania podaży i popytu na pracę"*, od realizacji którego odstąpiono. Natomiast projekt *„Budowa portalu informacyjnego notariuszy, radców prawnych, adwokatów"* został wykonany tylko w ograniczonym zakresie. Przyczyną wskazywaną jako główną dla takiej decyzji było usunięcie zadania z listy zgłoszonych do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Dowodzi to wcześniej postawionej już tezie o bezwzględnej korelacji pomiędzy PIP 2007-2013 a indykatywną lista projektów indywidualnych w ramach 7 osi priorytetowej POIG.

12 Dane pozyskane ze strony www.ciosz.gov.pl – odsłona z dnia 29.12.2011

Pośród bezwzględnej większości zadań będących w realizacji są też przykłady przedsięwzięć w 100% wykonanych, takich jak projekt „IKONKA", zrealizowany w latach 2007-2008. W efekcie jego realizacji powstało 456 publicznych punktów dostępu do Internetu na terenie 15 województw. W rezultacie w latach 2003-2008[13] uruchomionych zostało 2920 punktów dostępowych (tzw. czytelni internetowych), zlokalizowanych w gminnych instytucjach kultury - w większości w bibliotekach publicznych, ale również w gminnych ośrodkach kultury oraz w świetlicach wiejskich.

Realizacja przeważającej części projektów pochodzących z PIP jest przesuwana w czasie w stosunku do pierwotnych zamierzeń. Zjawisko to nie musi jednak budzić automatycznej konotacji negatywnej. Kluczowe projekty w obszarze, geodezji i kartografii, statystyki publicznej czy też wymiaru sprawiedliwości nie budzą istotnych obaw co do oczekiwanej finalizacji. Innym, nieco bardziej niepokojącym zjawiskiem jest przesunięcie w czasie w odniesieniu do powstania głównych produktów niektórych projektów. Powyższe dostrzegalne jest przy równoczesnym, sprawnym przebiegu całego procesu realizacji. Przykład tego typu występuje w odniesieniu do pl.ID i dotychczasowym braku nowych dowodów osobistych z mikroprocesorem.

Nowy Plan Informatyzacji Państwa

Nawiązując do wstępu do niniejszej publikacji, należy ponownie podkreślić, iż Plan Informatyzacji Państwa 2007-2010 przestał obowiązywać ponad rok temu. Potrzeba stworzenia nowego dokumentu była powszechnie znana, dlatego też pierwsze jego wersja powstała w czerwcu 2010 r. Nie był to dokument kompletny, miał raczej charakter ministerialnego (wewnętrznego) projektu. Oceniając tą pierwszą wersję, można stwierdzić, iż cała filozofia, struktura i koncepcja nowego rozporządzenia wyrosła wprost z poprzedniego. Prace nad kolejną wersją Planu, zaprogramowanego na lata 2011-2015, rozpoczęły się wiosną 2011 i skończyły miej więcej w październiku tego samego roku. Dokument ten zaraz po przygotowaniu projektu przeszedł całą ścieżkę legislacyjną aż do Komitetu Stałego Rady Ministrów. Z uwagi na fakt, iż ta wersja nowego PIP była powszechnie dostępną podczas konsultacji społecznych, można dokonać jej krótkiej oceny. Był to dokument bardzo przemyślany, kompletny, dosyć rozbudowany. Uporządkowana struktura dość jasno opisywała diagnozę stanu bieżącego, by w dalszej kolejności wskazywać kierunki rozwoju. Wydaje się, iż punktem wyjścia dla nowych celów była dość wyraźna krytyka efektów PIP 2007-2010. Na bazie enumeratywnie wskazanych słabości i bolączek aktualnego stanu elektronicznej administracji zaproponowano szereg nowych rozwiązań i celów, odrzucając wiele z dotychczas działających. Można w tym miejscu dodać, iż cześć opinii zawartej w niniejszej publikacji jest zbieżna z tamtą diagnozą. Mimo wszystko Plan Informatyzacji Państwa na mocy delegacji ustawowej[14] jest rozporządzeniem Rady Ministrów. Dlatego też dla jego wydania niezbędna jest zgoda w jej ramach. Niestety, projekt z października 2011 r. posiadał bardzo liczne rozbieżności, co uniemożliwiło jego ostateczne przyjęcie.

13 Projekt był kontynuacją i dopełnieniem programu podjętego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2003 roku.

14 Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.

Brak Planu Informatyzacji Państwa jest naturalnie sytuacją bardzo negatywną. Fakt nieistnienia tak ważnej dla państwa strategii, jaką jest PIP, blokuje działanie innych mechanizmów zawartych w ustawie[15] o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publicznie. Przykładem takim jest chociażby brak możliwości dofinansowania przedsięwzięć informatycznych przygotowywanych lub realizowanych przez podmioty publiczne na podstawie art. 12 tejże ustawy.

Podsumowując, należy oczekiwać nowego PIP 2011-2015, który prawdopodobnie będzie miał nową, nieprzewidywalną na bieżącą chwilę treść.

Mariusz Przybyszewski – doktorant w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

15 Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.

Proponujemy

FORUM PRAWA NOWYCH TECHNOLOGII
WARTOŚCI NIEMATERIALNE I PRAWNE W PRAWIE AUTORSKIM
14 czerwca 2012 r., Warszawa

W PROGRAMIE:
„Dobra niematerialne - aspekty prawne oraz związki z działalnością gospodarczą"
mecenas Rafał Golat (Departament Prawny, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego)

„Wycena patentu na wczesnym etapie komercjalizacji"
Andrzej Podszywałow (ekspert w dziedzinie wyceny dóbr niematerialnych i analizy ryzyka)

„Wycena znaku towarowego (marki)"
dr Marek Panfil (Szkoła Główna Handlowa)

„Wycena wartości niematerialnych"
dr Bartosz Góralski (Partner VOLANTE)

„Własność intelektualna jako przedmiot amortyzacji podatkowej"
Piotr Kaim (doradca podatkowy, serwis taxonline.pl)

„Z punktu widzenia analityka biznesowego - analiza systemowa rynku praw autorskich i wartości niematerialnych"
Jarosław Żeliński

„Utwór naukowy - zasady ochrony prawnoautorskiej"
prof. nadzw. J. Sieńczyło-Chlabicz (Zakład Prawa Własności Intelektualnej Uniwersytetu w Białymstoku, Akademia L. Koźmińskiego) i dr Zofia Zawadzka (Uniwersytet w Białymstoku)

„Wartości prawne i niematerialne w obrocie prawno-autorskim"
Piotr Waglowski (Vagla.pl)

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Ulepszanie e-PIT

Michał Tabor

Kiedy w styczniu 2009 roku podczas spotkania w Ministerstwie Finansów zaproponowałem, aby znacząco uprościć mechanizm uwierzytelniania składającego deklarację PIT, moja propozycja wydawała się nierealna dla urzędników i nierealizowalna prawnie dla departamentów prawnych. Dziś, gdy z tego rozwiązania korzysta ponad milion osób, zadajemy sobie pytanie, czy dałoby się prościej i łatwiej, natomiast politycy zapowiedzieli, że niedługo zamiast składać deklarację podatkową będziemy mogli ograniczyć się tylko do potwierdzenia jej zgodności z zapisami Ministerstwa Finansów. Podejmując deklarację polityczną, zapomniano, że sukces takiego rozwiązania wymaga zastosowania odpowiednich mechanizmów uwierzytelniania - dostępnych i używanych przez wszystkich- takich, z których można skorzystać bez konieczności wychodzenia z domu. W niniejszym artykule wyjaśniam, na czym polega mechanizm uwierzytelniania zastosowany w aktualnie obowiązującym systemie e-deklaracje, a także pokazuję, co trzeba zrobić, aby sięgnąć po mechanizmy znane z krajów, gdzie społeczeństwo informacyjne osiągnęło znacznie wyższy poziom.

PIT przez Internet

Usługa rozliczenia deklaracji podatkowych jest jedną z niewielu całościowych usług administracji publicznej dostępnych elektronicznie. Zaimplementowany od 2009 roku w systemie e-Deklaracji mechanizm polega na uwierzytelnieniu opartym o wiedzę. Wiedzą tą są posiadane przez Ministerstwo Finansów (Urzędy Skarbowe) informacje o podatniku i kwotach jego uprzednich deklaracji rocznych. Dzięki zastosowaniu takiego rozwiązania nie musimy wcześniej otrzymywać kluczy i haseł dostępowych, żeby skutecznie złożyć „podpisaną" deklarację podatkową PIT – wystarcza tylko wiedza.

Mechanizm uwierzytelniania osoby fizycznej zgodnie z najlepszymi praktykami może opierać się na 3 elementach (cechach):

- posiadaniu - np. karty kryptograficznej, pliku z kluczami, tokenu,
- wiedzy - np. hasła, informacji z życia, informacji osobistych (nazwisko panieńskie matki, ulubiony kolor, pierwszy samochód),
- cechach osobowych - mechanizmy biometryczne, czyli oparte o niezmienne cechy danej osoby, np. obraz twarzy lub układ żył w dłoni.

W rozwiązaniu dla deklaracji PIT obecnie składanych drogą elektroniczną jako mechanizm uwierzytelniający zastosowano mechanizm oparty na wiedzy. Polega on na tym, że użytkownik chcący złożyć deklarację uwierzytelnia się przez podanie kwoty uzyskanych dochodów z deklaracji z roku poprzedniego. Jest to mechanizm łatwy do zastosowania, ponieważ zazwyczaj składając deklarację, posiadamy przy sobie deklaracje z lat poprzednich. Rozwiązanie zaproponowane w 2009 roku nie wymagało nowelizacji ustawy, a najważniejsze jego elementy zawarto w warunkach technicznych stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów (Dz.U.2009.57.469).

Warto jednak wiedzieć, że uwierzytelnienie, a tak naprawdę autoryzacja w procesie składania deklaracji podatkowej następuje

nie tylko na podstawie podania wartości z poprzedniej deklaracji. Warunkiem prawidłowego zakończenia procesu jest podanie prawidłowych informacji identyfikujących, a także zgodność kwot uzyskanego przychodu w roku obecnym i odprowadzonych składek. Jeżeli jakakolwiek z tych informacji nie jest zgodna z zapisami znajdującymi się w posiadaniu fiskusa, po jej przyjęciu urząd skarbowy wzywa składającego deklarację do uzupełnienia niezgodności. Ostatnim elementem bezpieczeństwa rozwiązania jest to, że każdy podatnik jest zobowiązany w ustawowym terminie złożyć deklarację podatkową, zarówno brak złożenia deklaracji, jak i złożenie więcej niż jednej (z wyłączeniem korekty) stanowi podstawę do szczególnej weryfikacji deklaracji. Wymienione powyżej dodatkowe zabezpieczenia są dopełnieniem systemowym mechanizmów zabezpieczających proces.

PIT przygotowany przez fiskusa

Dziś politycy postawili sobie za zadanie ułatwić nam rozliczanie z fiskusem i przygotować rozwiązanie, w którym to fiskus będzie przygotowywał treść deklaracji podatkowej, natomiast osoba w niej figurująca będzie tylko potwierdzać zgodność tej deklaracji (na potrzeby niniejszego artykułu nazwijmy ten rodzaj deklaracji D*). Sam zamysł, aby ułatwić rozliczenie deklaracji, jest słuszny, ale istnieje obawa, że implementacja tej koncepcji będzie w rzeczywistości wylaniem dziecka z kąpielą i tak naprawdę zamiast ułatwić, może doprowadzić do sytuacji, w której łatwiej będzie złożyć deklarację podatkową na papierze.

W kategoriach bezpieczeństwa, aby zrealizować postulat polityczny, należy zapewnić dla deklaracji D* następujące cechy: autentyczność, integralność i poufność. Integralność i autentyczność samej deklaracji D* przekazywanej do potwierdzenia może być zapewniona mechanizmami realizowanymi przez system udostępniający deklarację – np. przez udostępnienie jej w protokole https lub podpisanie (opieczętowanie) elektroniczne. Powyższe mechanizmy są dobrze znane z bankowości elektronicznej i powszechnie stosowane.

Zapewnienie poufności, a także zapewnienie autentyczności deklaracji D* zaakceptowanej przez podatnika stanowi wyzwanie dla przygotowujących rozwiązanie. Zapewnienie poufności polega na tym, że tylko osoba wymieniona w tej deklaracji będzie miała dostęp do jej treści. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której na podstawie podstawowych cech informacyjnych (np. numeru PESEL) lub cech, których pozyskanie jest dostępne dla osób postronnych, uzyskuje się dostęp do treści deklaracji. Wyobraźmy sobie sytuację, w której to pracodawca, mając podstawowy zbiór danych identyfikujących pracownika, sprawdza, czy nie uzyskiwał on dodatkowych dochodów i sprawdza jego deklarację D*.

Aby zapewnić konstytucyjne prawo do prywatności, staje się konieczne zastosowanie mechanizmu uwierzytelnienia, który w rzeczywistości potwierdzi, że osoba uzyskująca dostęp do deklaracji jest tą, za którą się podaje. Powstaje tutaj pytanie, jaki można zastosować mechanizm, aby zapewnić, że deklaracja D* będzie dostępna tylko dla osoby, której ona dotyczy. Mechanizm taki musi spełniać poza kryteriami bezpieczeństwa dodatkowo kryterium powszechności i łatwości posiadania.

W tym kontekście zastosowanie jako mechanizmu uwierzytelniania tylko kwoty podatku z roku poprzedniego może być niewystarczające i znacząco podwyższyć ryzyko nieuprawnionego dostępu do cudzej deklaracji D*. Należy rozważyć też ryzyko związane z nieuprawnionym dostępem osób, które dotychczas rozliczały się wspólnie, natomiast

kolejne rozliczenie zamierzają dokonać rozdzielnie, bez możliwości ujawnienia swoich dochodów drugiej osobie.

Profil Zaufany ePUAP

Pierwszym pomysłem jest zastosowanie skrzynki ePUAP i Profilu Zaufanego ePUAP jako mechanizmu uwierzytelniania. Profil Zaufany jest rozwiązaniem służącym do uwierzytelniania w procesie przekazywania dokumentów (podań, wniosków) użytkownika ePUAP wobec urzędów. Profil Zaufany wymaga ze strony użytkownika posiadania skrzynki na ePUAP, uwierzytelnienie do skrzynki odbywa się na podstawie hasła, natomiast samo ustanowienie Profilu Zaufanego wymaga potwierdzenia tożsamości użytkownika ePUAP w urzędzie (osobiste stawiennictwo).

Aby powszechnie wykorzystywać Profil Zaufany do deklaracji D*, wymagane jest, aby wszyscy go posiadali i aby ten mechanizm był wystarczająco bezpieczny. Posiadanie Profilu Zaufanego wymaga, aby użytkownik stawił się w urzędzie i jego tożsamość została zweryfikowana. Konieczność osobistego stawiennictwa zmniejsza zainteresowanie tym narzędziem, toteż nie należy się spodziewać, że samo uruchomienie przygotowania PITu przez urząd spowoduje natychmiastową chęć posiadania profilu zaufanego przez wszystkich. Natomiast dla części użytkowników rozwiązanie Profilu Zaufanego nie daje należytego poziomu zaufania (nie jest wystarczająco bezpieczne). Składa się na to fakt, że Profil Zaufany zabezpieczony jest głównie hasłem i nie wdrożono dodatkowych zabezpieczeń, tj. kart haseł jednorazowych, SMS, tokenów czy kart procesorowych. Przez 4 lata funkcjonowania ePUAP nie wdrożono też wielu zabezpieczeń organizacyjnych dotyczących tego systemu – tj. codzienny audyt działania przez audytorów wewnętrznych gestora systemu ePUAP, system zarządzania bezpieczeństwem informacji czy rozdzielenie zadań wdrożeniowych od utrzymaniowych. Wobec tego istnieje poważne ryzyko, że Profil Zaufany może być stworzony lub użyty poza kontrolą osoby w nim wymienionej. O ile dla dotychczas realizowanych usług ePUAP nie stanowi to wyraźnego ryzyka, o tyle dla zapewnienia poufności deklaracji D* jest znaczące.

Kolejnym elementem jest fakt, że jeżeli Profil Zaufany będzie używany przez podatnika tylko raz do roku do rozliczania deklaracji podatkowych, to sam fakt pamiętania haseł i ich odzyskiwania może prowadzić w rzeczywistości do utrudnienia procesu. Profil Zaufany będzie narzędziem godnym uwagi, gdy liczba usług publicznych, a w szczególności komercyjnych, będzie dawała uzasadnienie dla jego częstego wykorzystania.

Oczywiście powyższe nie oznacza tego, że Profil Zaufany nie może być zastosowany dla deklaracji D*, ale wymaga, po pierwsze, dostosowania do ryzyka i potrzeb procesu udostępniania deklaracji, a po drugie, nie może być jedyną drogą elektronicznego (przez Internet) rozliczania się osoby fizycznej z fiskusem.

Bankowość elektroniczna

Drugim pomysłem jest wykorzystanie bankowości elektronicznej do zapewnienia uwierzytelnienia i poufności komunikacji. Banki w sposób kontrolowany posługują się naszymi danymi, biorą za ten proces odpowiedzialność, a mechanizmy bankowości elektronicznej są od 10 lat z powodzeniem używane przez większość społeczności internetowej. Oczywiście nie spodziewam się, aby taka usługa ze strony banków była bezpłatna, natomiast jej udostępnienie dałoby bardzo ważny sygnał dla budowania wielu usług publicznych tym kanałem. Warto tutaj wskazać przykład duńskiego rozwiązania uwierzytelniania NemID, które zostało stworzone jako

partnerstwo publiczno-prywatne i umożliwia posługiwanie się jednym mechanizmem przy różnego rodzaju transakcjach w Internecie (banki, fundusze, administracja publiczna i sklepy internetowe). Powiązanie mechanizmów uwierzytelnienia w bankowości i sektorze publicznym za pomocą jednego identyfikatora w Danii jest zabezpieczone przez podmioty komercyjne, które biorą na siebie ryzyko związane z ewentualnym naruszeniem bezpieczeństwa rozwiązania. Daje to bardzo silne podstawy do budowania komercyjnych usług opartych o jednolity identyfikator i powoduje, że każdy użytkownik Internetu korzysta z tego samego mechanizmu, zarówno załatwiając sprawy urzędowe, potwierdzając transakcje bankowe i kupując w sklepach internetowych. Mechanizm NemID stał się podstawą dla wzorcowego dla większości krajów, a zaimplementowanego w Danii, systemu potwierdzania deklaracji podatkowych przygotowanych przez fiskusa – a więc mógłby być zastosowany także do deklaracji D*.

Poczta

Pewną wariacją powyższego rozwiązania jest wdrożenie pomysłu, który był rozważany 2 lata temu w MSWiA i Poczcie Polskiej pod nazwą SUPER, a którego celem było udostępnienie elektronicznych usług publicznych w urzędach pocztowych, gdzie urzędnik pocztowy, reprezentując petenta, umożliwia złożenie i odebranie dokumentów funkcjonujących w świecie elektronicznym (podań, decyzji, wypisów). Zaletą tej usługi jest to, że obywatel nieposiadający dostępu do instrumentów elektronicznych ma możliwość w najbliższej jednostce poczty realizować funkcje dostępne przez Internet.

Nowy dowód osobisty

Do uwierzytelniania użytkowników wobec systemów e-administracji miał służyć nowy dowód osobisty realizowany w ramach projektu pl.ID. Niestety, niezależnie od aktualnego stanu projektu najnowsza wersja ustawy o dowodach osobistych całkowicie usunęła mechanizmy uwierzytelniania z warstwy elektronicznej, pozostawiając jedynie możliwość posiadania podpisu osobistego. Nie wiadomo, jak dużo osób zdecyduje się na posiadanie podpisu osobistego, ale na bazie dzisiejszej ustawy nie spodziewam się, aby był to mechanizm, który będzie szeroko używany przez obywateli. Dodatkowo warto zauważyć, że nowy dowód osobisty, jeżeli zacznie być wydawany w połowie 2013 roku, będzie posiadało więcej niż 50% obywateli dopiero po kolejnych 4 latach – czyli w roku 2017.

Poświadczenie odbioru

Ważnym elementem bezpieczeństwa aktualnie realizowanych deklaracji jest urzędowe potwierdzenie odbioru (UPO). Jest to dokument wystawiany przez Ministerstwo Finansów, który potwierdza fakt i czas złożenia deklaracji, a także zapewnia integralność samej deklaracji od momentu jej złożenia. UPO, będąc dokumentem generowanym w bezpiecznym środowisku, może zawierać dodatkowe informacje – w szczególności mogłoby zawierać kod umożliwiający poprawienie raz złożonej deklaracji lub kod uwierzytelniający w procesie obsługi deklaracji D* w roku kolejnym.

Rozwiązanie dla PIT

Niezależnie od tego, czy zostanie wybrany jeden z powyżej opisanych mechanizmów, powstanie jakaś hybryda powyższych rozwiązań lub sprawa zostanie odłożona do czasu napełnienia portfeli nowym dowodem osobistym, powinny zostać spełnione następujące warunki, aby nie okazało się, że politycy chcieliby dobrze, a wyszło tak jak zawsze.

- Korzystanie z mechanizmu rozliczania deklaracji podatkowych niezależnie od tego, czy jest to potwierdzanie deklaracji D*, czy składanie samodzielnie

przygotowanych deklaracji, musi być mechanizmem dobrowolnym w stosunku do mechanizmu rozliczania papierowego. Natomiast udogodnienia polegające na wypełnieniu deklaracji D* przez fiskus mogą być zachętą do realizacji rozliczenia tylko w postaci elektronicznej.

- Wprowadzając nowe mechanizmy (i udogodnienia), nie można zlikwidować możliwości stosowania mechanizmów dotychczasowych, które spotkały się z publiczną akceptacją. To znaczy, że osoby, które chcą składać elektronicznie samodzielnie wypełnioną deklarację, powinny mieć taką możliwość na zasadach obowiązujących od roku 2009. Tym bardziej że rozwój komercyjnych aplikacji służących do przygotowania deklaracji daje możliwość ich przygotowania w ciągu kilku minut, na bazie danych zapisanych wcześniej w oprogramowaniu.
- Należy zapewnić bezpieczeństwo procesu składania deklaracji D* także w sytuacjach zmian wynikających z sytuacji życiowych, tj. rozstanie się z osobą, z którą dotychczas składało się deklarację – działanie w tym zakresie musi gwarantować bezpieczeństwo wszystkim uczestnikom procesu i nie narażać ich na utratę prywatności.
- Mechanizmy uwierzytelniania powinny gwarantować należyte zaufanie obywateli, a co za tym idzie, być przejrzyste, zarządzane zgodnie z najlepszymi praktykami. Dobrym wskazaniem byłoby uzyskanie certyfikatu ISO 27001 dla organizacji, która będzie zarządzała tymi procesami. ePUAP, aby być rzeczywiście zarządzany w zakresie bezpieczeństwa informacji, musi mieć swojego właściciela biznesowego, określoną strategię utrzymania i przejrzysty proces decyzyjny.
- Jeżeli profil zaufany ma być podstawowym narzędziem służącym do uwierzytelnienia, to jego zastosowanie należy rozszerzyć do funkcji identyfikacyjnych w innych procesach, w tym także komercyjnych. Jeżeli profil zaufany będzie używany jedynie raz w roku do rozliczenia deklaracji podatkowej, to przykładowo obsługa zapomnianych haseł może znacząco przewyższyć co do kosztów ewentualne zyski z rozwiązania. Wobec powyższego zasadnym jest rozważanie, czy za przykładem Duńskim (NemID) nie należy zadbać, aby profil zaufany wspierał na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego różne usługi komercyjne w Internecie.

Uruchomienie mechanizmu automatycznego wypełniania deklaracji podatkowych D* i ich udostępniania „do potwierdzenia" obywatelom może dać potencjał do zbudowania rzeczywistego kanału dostępu obywatela do elektronicznej administracji. Aby nie zaprzepaścić tej możliwości, konieczna jest współpraca Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji celem wypracowania mechanizmu przystępnego i budzącego zaufanie. Ryzykiem jest to, że zrobienie błędu może zniechęcić obywatela do e-administracji, potencjałem jest znaczące usprawnienie jej działania. Planując nowe rozwiązanie, należy rozważyć wiele możliwości, wykonać gruntowną analizę ryzyka i bazując na doświadczeniach innych krajów oraz odpowiednim pilotażu, zastosować rozwiązanie, które przyniesie nową jakość. Łącznie z dostarczaniem nowych mechanizmów należy zaplanować rozwój i możliwie szerokie wykorzystanie potencjału tego rozwiązania tak, aby użytkownik, raz dokonując rejestracji, chciał i mógł wspomniany mechanizm wykorzystywać.

Michał Tabor - ekspert w dziedzinie podpisu elektronicznego i zarządzania bezpieczeństwem informacji, autor rozwiązania składania deklaracji PIT bez podpisu, autor koncepcji profilu zaufanego ePUAP. Dyrektor ds. operacyjnych Trusted Information Consulting sp. z o.o.

Światowe trendy w projektowaniu e-usług dla administracji publicznej

Ewa Modzelewska

„Najlepszym sposobem przewidywania przyszłości jest jej projektowanie."

Buckminster Fuller

W obecnych czasach jesteśmy świadkami nieustannej dyfuzji innowacyjnej gospodarki w funkcjonowanie struktur państwowych. Fundamentalną zasadą w nowym spojrzeniu na e-administrację jest skuteczne wykorzystanie e-usług na szczeblu lokalnym, centralnym, jak również globalnym. Kierunek rozwoju społeczeństwa informacyjnego kształtuje rola globalnej sieci informatycznej - internetu: od środka komunikacji obywatelskiej po powszechny dostęp do informacji oraz wielopłaszczyznowej edukacji, a także… usług.

Usługi, w tym również usługi świadczone drogą elektroniczną, stanowią obecnie najdynamiczniej rozwijającą się gałąź gospodarki. W krajach rozwiniętych udział tego sektora w tworzeniu PKB przekracza 70%. W Polsce wynosi ok. 65%. Stymulacja rozwoju sektora publicznego i komercyjnego, rozwój kompetencji kadry, implementacja metodyki *service design* przyczynia się do zwiększenia udziału usług w tworzeniu wartości dodanej w organizacji.

Dla wskazania przyczyn i kierunków rozwoju e-usług w administracji publicznej konieczne jest zdefiniowanie pojęć takich jak: e-administracja, *service design*, wzornictwo usług. Pozwoli to uporządkować wyodrębnienie różnych aspektów w informatyzacji sektora publicznego. W najprostszym rozumieniu e-administracja stanowi elektroniczny system informacji i usług oferowany przez administrację publiczną. Według definicji Komisji Europejskiej e-administracja to wykorzystanie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych, wzmocnienia zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne oraz poparcia dla polityki państwa[1].

W najprostszym rozumieniu *service design* oznacza projektowanie pozytywnego doświadczenia użytkownika. Usługi funkcjonują w przestrzeni sieci interakcji łączącej poszczególne punkty styku z usługodawcą przez odpowiednie kanały oraz zaspokajają potrzeby obydwu stron. Ponadto konsolidują konsumentów, obywateli z daną instytucją, pracowników wewnątrz niej. Niezwykle ważne w definiowaniu *service design* są takie pojęcia jak: *user experience* (całość wrażeń, pozytywnych emocji, jakich doświadcza użytkownik, korzystając z danej usługi). Należy nadmienić, iż niezwykle istotną rolę w procesie zarządzania projektowaniem usług (w tym e-usług) odgrywa partycypacja użytkowników. Taki kierunek działań gwarantuje ciągłość integracji usługobiorcy z usługodawcą oraz skoncentrowanie się na indywidualnych

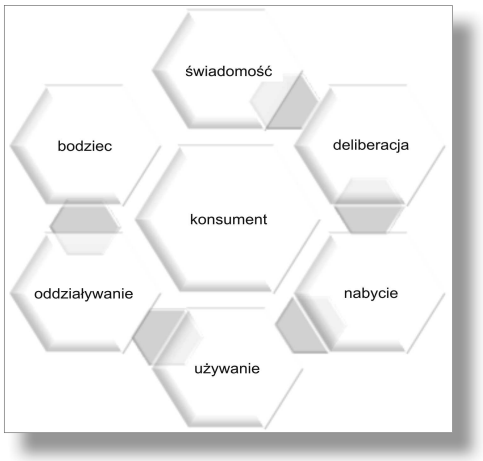
1 http://ec.europa.eu [dostęp 31.01.2012]

potrzebach użytkowników, umożliwia wzrost wydajności, buduje sieć networkingową, stwarza nowe perspektywy dla przyszłego rozwoju organizacji.

Według ekspertów Instytutu Wzornictwa Przemysłowego wzornictwo usług *„należy rozumieć jako proces projektowania i wdrażania nowego produktu niematerialnego, jakim są usługi świadczone drogą elektroniczną, jak również jako zestaw wymagań i cech stanowiących podstawę do kompleksowej oceny wartości oferowanej przez produkt, jakim jest e-usługa”*[2]. Wzornictwo usług to również strategiczna ideologia, której celem jest systematyczna i trwała innowacja. Celem skutecznego wzornictwa usług jest zagwarantowanie interfejsów pożytecznych, nadających się do użytku i pożądanych przez klienta, a z punktu widzenia świadczącego usługę efektywnych, sprawnych i wyróżniających się.

Jakie są trendy w projektowaniu e-usług dla administracji publicznej?

Współcześnie można zauważyć pewien kierunek zmian w projektowaniu e-usług dla biznesu, trzeciego sektora, jak również sektora publicznego, mający istotny wpływ na tworzenie się e-administracji, społeczeństwa informacyjnego. Zmiany zachowań poszczególnych grup użytkowników są pochodną m.in. rozwoju nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (*ICT – Information and Communication Technologies*). Przyjmując metodologię wyboru najlepszej jakości usług przy optymalizacji kosztów, znamienne jest skorelowanie strategii działania organów administracji publicznej z wiedzą na temat potrzeb obywateli jako jednostkowych użytkowników. Obecnie obserwuje się zintensyfikowanie działań w obszarze informatyzacji administracji publicznej. Jednakże proces ten często przeprowadza się chaotycznie, szukając złotego środka w budowie niezależnych systemów



Schemat 1. *Proces korzystania z e-usługi przez potencjalnego internautę*
Źródło: Opracowanie własne

2 B. Bochińska, I. Palczewska, *Raport wzornictwa e-usług. Analiza stanu wzornictwa usług świadczonych drogą elektroniczną i perspektywy ich rozwoju w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Gospodarki Elektronicznej, Warszawa, 2011, s. 7.

ICT, począwszy od szczebla lokalnego, skończywszy na szczeblu ponadnarodowym. Powstałe systemy nie posiadają uprzednio ustanowionych standardów oraz zasad ich działania, czego konsekwencją jest ich dysfunkcjonalność oraz skuteczne zniechęcenia obywateli do korzystania z nich. Analiza trendów w projektowaniu e-usług wskazuje na brak panaceum na problemy sektora publicznego związanego z procesem informatyzacji. Istotne jest uświadomienie faktu, iż wdrażane projekty powinny być zogniskowane wokół obywateli (mieszkańców, przedsiębiorców etc.).

Warto zastanowić się, jakie korzyści niesie za sobą analiza światowych trendów w projektowaniu e-usług dla struktur państwowych. Niewątpliwie jest to znajomość: nisz rynkowych, koncepcji otwartych innowacji, wytycznych wzorniczych przy rozwoju i wdrażaniu nowych usług, optymalnego projektu architektury strony i architektury informacji, badań z zakresu *user experience, human computer interaction*. Ponadto obserwacja trendów daje aktualne informacje o tym, czego chcą konsumenci, obywatele.

„W ciągu ostatnich kilkunastu lat następuje stopniowa integracja technologii określana mianem konwergencji. Jak pisze Cellary, jest ona procesem ujednolicania, zlewania w jedno trzech wielkich dziedzin: informatyki, telekomunikacji i mediów. Konwergencja dotyczy trzech głównych obszarów: urządzeń końcowych (odbiorniki telewizyjne, telefon mobilny, PDA, radio, komputer, telefon stacjonarny), rozwiązań (metody dostępu, aplikacje, procesy, usługi) oraz sieci (sieć kablowa, internet, sieć telefoniczna, intranet, sieć komórkowa). Z informacyjnego punktu widzenia konwergencja technologii oznacza integrację zasobów, a w tym wprowadzenie odpowiedniego katalogu metadanych."[3]

Według Dana Formosy niezbędne jest zidentyfikowanie trzech głównych imperatywów, które ułatwiają „myślenie o e-usłudze". Pierwszy imperatyw to traktowanie ludzi jako zasadniczego elementu usług. Coraz częściej zdarza się, że sam usługobiorca staje się współwykonawcą usługi (*co-operation*), częścią multidyscyplinarnego zespołu, dlatego niezbędne jest zaprojektowanie jego udziału w tym procesie. Drugi imperatyw definiowany jest jako tworzenie sieci umożliwiających świadczenie usług. Obecne możliwości w rozwoju systemów technologii informacyjno-komunikacyjnych pozwalają wykorzystać sieci społeczne we wszystkich sektorach, również w sektorze publicznym. Trzeci imperatyw charakteryzuje się zrównoważonym rozwojem jako jednym z aspektów ostatecznego wyniku. Istotne jest patrzenie w kategoriach długofalowego procesu, gdyż usługi są działaniami o charakterze ciągłym i bieżącym. Kluczowe jest badanie ekosystemu usług na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej oraz środowiskowej.

Dokonując przeglądu e-administracji w Polsce i za granicą, można zauważyć pewne zmiany zarówno w kontekście działań czysto informatycznych, jak również na płaszczyźnie merytorycznej. Powszechne staje się korzystanie z e-usług mobilnych, systemów informacji geograficznej oraz wykorzystywanie takich beneficjów innowacyjnej gospodarki jak mechanizmy *live - stream* czy korzystanie z aplikacji zaprojektowanych w 3D. Administracja publiczna łoży na tworzenie e-usług pozwalających zdobywać wiedzę w sposób zdalny, dostosowany do potrzeb

3 M. Luterek, *e-government. Systemy informacji publicznej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 37.

danego użytkownika (*e-learning*). Dużo większą popularność zdobywa wdrażanie systemu *cloud computing* w pracy instytucji administracji publicznej, stanowiącego wydajne rozwiązanie wspierające zarządzanie organizacją i efektywną komunikację przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności budżetowej. Rozwiązania informatyczne ulegają nieustannemu rozwojowi.

Na podstawie badań jakościowych e-administracji, obejmujących różne działania w obszarze *e-government*, w ośmiu krajach Unii Europejskiej wyróżniono 20 kategorii podstawowych usług publicznych, z czego dwanaście z nich skierowanych jest do obywateli, a osiem do przedsiębiorców[4].

Usługi dla obywateli
Rozliczanie z urzędem skarbowym
Szukanie pracy, oferty urzędów pracy
Świadczenia socjalne
Dokumenty osobiste
Rejestracja samochodów
Zezwolenie na budowę
Zgłoszenia na policję
Biblioteki publiczne
Świadectwa urodzenia, zawarcia małżeństwa
Rekrutacja na uczelnie wyższe
Informacje związane ze zmianą miejsca zamieszkania
Usługi związane ze zdrowiem
Usługi dla przedsiębiorców
Świadczenia socjalne
Podatek od uzyskanego dochodu
VAT
Zarejestrowanie firmy
Przesyłanie danych do urzędów statystycznych
Deklaracje celne
Zezwolenia związane z ochroną środowiska
Zamówienia publiczne

Schemat 2. *Jakie usługi powinny zostać zinformatyzowane wg strategii eEurope? Źródło: Opracowanie własne na podstawie Online Availability of Public Services: How Does Europe Progress*?[5]

4 *Online Availability of Public Services: How Does Europe Progress?* [online], Capgemini Brussels, 2006.

5 *Online Availability of Public Services: How Does Europe Progress?* [online], Capgemini Brussels, 2006, s. 4 [dostęp 31.01.2012], http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf

W zależności od stopnia rozwoju e-administracji usługi te mogą być świadczone na czterech różnych poziomach:

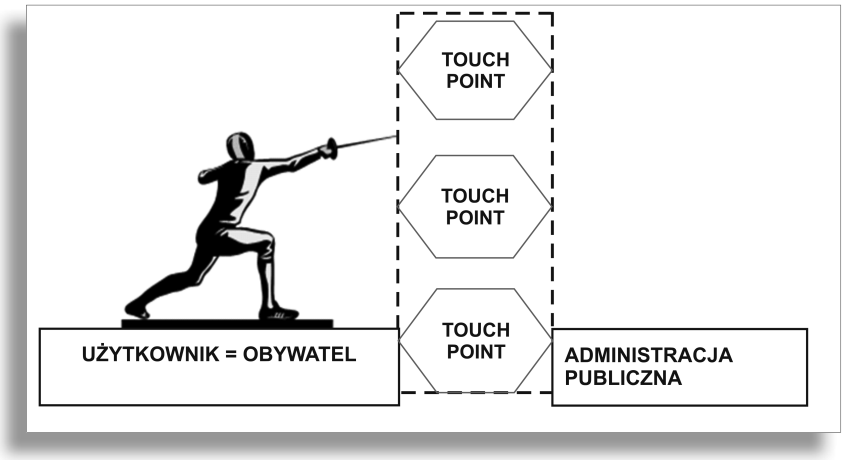
A. stopień pierwszy (tzw. informacja on-line) – wyszukanie informacji o danym urzędzie na stronie internetowej,
B. stopień drugi (tzw. interakcja jednokierunkowa) – wyszukanie informacji oraz możliwość pobrania aktualnych formularzy ze strony internetowej urzędu,
C. stopień trzeci (tzw. interakcja dwukierunkowa) – wyszukanie informacji, pobranie aktualnych formularzy ze strony internetowej urzędu oraz odesłanie wypełnionych formularzy za pomocą internetu,
D. stopień czwarty (tzw. transakcja) – możliwość elektronicznego dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej w sposób zautomatyzowany, zdalny.

Powyższym etapom rozwoju e-administracji przyporządkowane są określone dane na skali procentowej (odpowiednio: A=25%, B=50%, C=75%, D=100%). Stosowanie tych wartości pozwala ocenić proces rozwoju e-usług w sektorze publicznym.

Jak skutecznie zaprojektować e-usługę?

Funkcjonowanie e-administracji spotyka się z szerokim zainteresowaniem na całym świecie. Technologie informatyczne stają się nieodłącznym atrybutem codzienności. Dodatkowo odpowiednio zintegrowany system, bazujący m.in. na interoperacyjności, umożliwia w przystępny sposób skorzystanie z e-usługi, oszczędzając czas i redukując koszty. Dlatego tak ważne jest poznanie metod i narzędzi niezbędnych w projektowaniu usług elektronicznych dla obywateli tak, by miały one realne przełożenie na struktury i procesy w instytucjach sektora publicznego.

E-usługa tworzy sieć wzajemnych oddziaływań zachodzących w przestrzeni cyfrowej między usługodawcą i usługobiorcą. Istotą *service design* jest dotarcie do jak największej liczby usługobiorców, dostosowując proces projektowania usługi (m.in. interfejsu) do indywidualnych potrzeb obywatela. Jest to możliwe, gdyż dana usługa zawiera bogatą, kompletną, harmonijną bazę danych zawierającą wszystko, co jednostkę może interesować w określonym temacie.



Rysunek 1. *Interfejs usługi z naniesionymi punktami stykowymi (touch points)*
Źródło: Opracowanie własne

Ponadto w nowoczesnym ujęciu metodycznym projektowanie e-usług jest realnym wpływaniem na pozytywne emocje naszych użytkowników poprzez odpowiednio dobrane narzędzia i techniki.

„Dla projektowania usług korzysta się z metafory związanej ze sceną teatralną. Klaus Weyh nazywa to zarządzaniem broadwayowskim. Doświadczenie usługowe odbywa się na scenie. Różnica pomiędzy projektowaniem a prawdziwym teatrem polega na tym, że w przypadku projektowania klient jest dosłownie częścią przedstawienia. Jednak, tak samo jak w teatrze, pełne doświadczenie usługowe jest zawsze mieszanką aktorów grających swoje role, scenografii i wykorzystania różnych rekwizytów. W przypadku usług scenografię stanowi projekt przestrzeni i całościowej sytuacji. Personel usług odgrywa różne role zamiast aktorów. Ale tak jak w teatrze, usługa to jedyne w swoim rodzaju, indywidualne doświadczenie. Ten etap jest równoznaczny z interfejsem projektowania usług. Tak samo jak w teatrze, projektowanie usług obejmuje nie tylko projektowanie każdego detalu dziejącego się na scenie, lecz także procesów, organizacji, biznesu i przygotowań za kulisami. Klient będzie odbierał usługę jako doskonałą i wystarczającą, tylko jeśli *czynniki na scenie i za kulisami będą ze sobą współpracować."*[6]

Przykłady dobrze zaprojektowanych usług elektronicznych dla administracji publicznej

Proces transformacji administracji w kierunku e-administracji nie sprowadza się wyłącznie do stworzenia serwisu internetowego, za pomocą którego świadczone są usługi. Niezbędne są wewnętrzne procesy administracyjne, które pozwolą wyodrębnić tzw. *front office*, będący quasi-działem obsługi klienta, przyjmujący zlecenia oraz *back office*, zajmujący się wewnętrznymi procesami administracyjnymi, który w sposób zautomatyzowany umożliwia wprowadzanie do systemu danych.

Chcąc pokazać kierunek rozwoju e-administracji w skali światowej, konieczne jest odwołanie się do przykładów sukcesem wdrożonych e-usług z różnych państw.

Skoncentrowanie na użytkowniku	Współtworzenie	Sekwencjonowanie	Dowodzenie	Systemowość
Usługę należy widzieć oczyma użytkownika	Cały zespół projektowy włączony w proces wzornictwa usług	Wizualizacja usługi jako sekwencja wzajemnie powiązanych działań	Niewidoczne usługi należy wizualizować za pomocą artefaktu.	Należy brać pod uwagę całe otoczenie związane z usługą

Schemat 3. *Pięć zasad myślenia w kategoriach wzornictwa usług*
Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Stickdorn, J. Schneider, This is service design thinking, BIS Pulishers, Amsterdam, 2010, s. 34[7]

6 Tłumaczenie i redakcja naukowa Instytut Wzornictwa Przemysłowego sp. z o.o., na podstawie S. Moritz, *Service design. Practical access to an evolving field*, Londyn 2005, s. 41.

7 Tłumaczenie własne na podstawie M. Stickdorn, J. Schneider, *This is service design thinking*, BIS Pulishers, Amsterdam, 2010, s. 35.

Dostępność (Accessibility)	Użyteczność (Usability)	Monitorowanie zadowolenia użytkowników (User satisfaction monitoring)	Jedno okienko (One-stop-shop)	Łatwość wyszukiwania informacji (User focused portal design)
Austria Niderlandy Dania Norwegia Niemcy	Finlandia Wielka Brytania Malta Estonia Polska	Finlandia Malta Wielka Brytania Portugalia Luksemburg	Czechy Irlandia Słowacja Hiszpania Szwajcaria Wielka Brytania	Austria Cypr Chorwacja Dania Estonia Finlandia Francja Islandia Luksemburg Malta Niderlandy Portugalia Słowenia Słowacja Hiszpania

Tabela 1. *Kraje - liderzy w poszczególnych kategoriach e-administracji (20 podstawowych usług) dla EU27+ Źródło: A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, Konsument na rynku e-usług w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, Wyd. Difin, Warszawa 2010.*[8]

Egzemplifikacja odpowiednio dobranych narzędzi *service design* oraz dobrze zaprojektowanych e-usług umożliwia scharakteryzowanie znaczenia e-usług w strukturach administracji publicznej. W tym celu niezbędne jest posłużenie się następującymi przykładami: niemiecki dowód tożsamości, czeskie „jedno okienko" oraz brytyjski system e-administracji.

Dzięki wprowadzonym w Niemczech elektronicznym dowodom tożsamości przyspieszony został proces logowania oraz weryfikacji danych w obrębie e-usług (m.in. zakupy przez internet, bankowość elektroniczna, korzystanie z usług e-administracji). *„Nowy niemiecki dowód osobisty ma format karty płatniczej. Na chipie zapisane są nie tylko nazwisko i adres, ale też biometryczna fotografia oraz, jeśli zechce tego właściciel, odciski palców. Zachowanie podpisu elektronicznego jest odpłatne."*[9]

Republika Czeska, chcąc odciążyć przedsiębiorców, wprowadziła elektroniczny system zwany *CzechPoint*, który usprawnił komunikację obywateli z administracją publiczną wszystkich szczebli oraz organami wymiaru sprawiedliwości. Ponadto umożliwił uzyskanie poświadczeń w urzędach pocztowych. *„Aktualnym szczytem rozwiązań teleinformatycznych jest program datováschránka (skrzynka danych), który stosowna ustawa definiuje jako elektroniczny system przechowywania i przesyłania dokumentów elektronicznych. Republika Czeska w tej*

8 A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, *Konsument na rynku e-usług w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Difin, Warszawa 2010, 80.

9 http://tvp.info/informacje/technologie/niemcy-dowod-supernowoczesny/3190587 [dostęp 31.01.2012]

formie obiegu dokumentów jest pionierem. Ideologicznie system przypomina przesyłanie wiadomości e-mail przy pomocy przeglądarek internetowych, ale nie ma połączeń z protokołem e-mail, a poziom zabezpieczeń, doręczalność i stabilność określa miejsce „skrzynki" jako podstawowej formy komunikacji między podmiotami zobowiązanymi do jej posiadania (wszystkie urzędy i osoby prawne)."[10]

Od 2000 r. w Wielkiej Brytanii sukcesywnie wprowadza się usługi świadczone drogą elektroniczną przez administrację centralną i lokalną. Pierwszym krokiem do wszczęcia postępowania administracyjnego były serwisy internetowe *Gateway, Direct.gov.uk*. Strony miały charakter informacyjny. Chcąc ujednolicić system informacji urzędów administracji lokalnej i centralnej, stworzono zakładkę *Do it online*, zawierającą listę spraw i wskazania organu administracji właściwego do przeprowadzenia postępowania w danej sprawie. W Wielkiej Brytanii dokonano reorganizacji poprzez elektronizację procesu przeniesienia tytułu własności nieruchomości. W celu usprawnienia przebiegu postępowania administracyjnego w zakresie wszczęcia, prowadzenia i prawomocnego zakończenia postępowania stworzono e- usługę, dzięki której na bieżąco można weryfikować etap postępowania w danej sprawie przed właściwym organem administracji publicznej.

Powyższe przykłady nie wyczerpują listy e-usług administracji publicznej. Pokazują natomiast kierunek rozwoju. Nowoczesna infrastruktura informacyjno-technologiczna wykorzystywana przez sektor publiczny w kontaktach z obywatelami w znaczący sposób wpływa na proces budowy społeczeństwa informacyjnego. Ponadto skuteczny rozwój e-administracji umożliwia przełamanie barier instytucjonalnych, pozwala zredukować czas i koszty podczas postępowania administracyjnego oraz dostosować usługi do potrzeb użytkowników.

Bibliografia

Bochińska B., Palczewska I., *Raport wzornictwa e-usług. Analiza stanu wzornictwa usług świadczonych drogą elektroniczną i perspektywy ich rozwoju w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Gospodarki Elektronicznej, Warszawa 2011.

Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych: zagadnienia prawne*, Wyd. Difin, Warszawa 2006.

Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., *Konsument na rynku e-usług w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Difin, Warszawa 2010.

Gulda P., *Internet w stosunkach między władzą a obywatelami* [w:] Żak P. [red.] *Media i władza: demokracja, wolność przekazu i publiczna debata w warunkach globalizacji mediów*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 280-293.

Cellary W., *Przemiany gospodarcze* [w:] *Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Raport o rozwoju społecznym*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2002.

Luterek M., *e-government. Systemy informacji publicznej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.

10 http://www.firmawczechach.pl/3,Urzedy_i_komunikacja.html [dostęp 21.01.2012]

Madejczyk M., *Dokument elektroniczny w administracji publicznej. Wykorzystajmy szansę*, „Elektroniczna Administracja", lipiec-sierpień 2007.

Materiały pokonferencyjne: 6th Borderless eGovernment Services for Europeans, Poznań, 17-18 listopada 2011 r.

Moritz S., *Service design. Practical access to an evolving field*, Londyn 2005, tłumaczenie i redakcja naukowa: Instytut Wzornictwa Przemysłowego, Warszawa 2011.

Stickdorn M., Schneider J., *This is service design thinking*, BIS Pulishers, Amsterdam, 2010.

Vilades X., *Design at your service. How to improve your business with the help of a designer*, Index Box S.I., Barcelona 2011.

Źródła elektroniczne:

http://tvp.info/informacje/technologie/niemcy-dowod-supernowoczesny/3190587

http://www.firmawczechach.pl/3,Urzedy-_i_komunikacja.html

http: //ec.europa.eu

http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf

Ewa Modzelewska - doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (kierunek Nauki o polityce). Specjalista w Pionie Badań i Rozwoju Instytutu Wzornictwa Przemysłowego sp. z o.o.

Zapraszamy do udziału

WARSZTATY
SYTUACJE KRYTYCZNE W NEGOCJOWANIU I REALIZACJI PROJEKTÓW BIZNESOWYCH LUB TECHNICZNYCH
16 maja 2012 r., Warszawa

Celem warsztatu jest:
- syntetyczne przekazanie wiedzy związanej z identyfikacja, analizą i zarządzaniem ryzykiem w realizacji projektów.
- uświadomienie uczestnikom, jak ważnym czynnikiem ryzyka jest czynnik ludzki,
- wymiana doświadczeń na temat występowania i wpływu czynników ryzyka w projektach,
- rozpoznawanie, na czym polega „system wczesnego ostrzegania",
- informacja, jakie działania mogą dać efekt prewencyjny dla materializacji ryzyka,
- zapoznanie się ze sposobami reagowania na sytuacje krytyczne w projektach,
- poznanie psychologicznych aspektów pracy zespołowej,
- informacja, jak budować odporność psychologiczną i zadaniową zespołu.

Warsztat prowadzony jest przez Bohdana Garsteckiego (Coach One) i dr Leszka Mellibrudę (psychologa biznesu).

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej

Anita Jackiewicz

Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej - CEIDG - to ewidencja działalności gospodarczej, która dotychczas prowadzona była lokalnie przez gminy. Zasady funkcjonowania CEIDG regulują przepisy rozdziału 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (tj. Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447). Od 1 lipca 2011 r. wskutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., Nr 131, poz. 764) każdy przedsiębiorca może rejestrować swoją firmę przez Internet. CEIDG to system umożliwiający ewidencjonowanie działalności gospodarczej drogą elektroniczną i udostępniający informacje o przedsiębiorcach.

W ramach CEIDG od 1 stycznia 2012 r. został również uruchomiony rejestr pełnomocnictw. Są tu wpisywane wszystkie niezbędne dane pełnomocnika, gdy przedsiębiorca udzielił mu ogólnego pełnomocnictwa.

Celem ustawy zmieniającej z dnia 13 maja 2011 r. było poszerzenie zakresu funkcjonalności systemu CEIDG polegające na:

1) usunięciu obowiązku określania w rozporządzeniu wzoru wniosku o wpis do CEIDG,
2) uelastycznieniu przepisów obligujących CEIDG do korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej,
3) określeniu, że podawanie danych adresowych zgodnie z oznaczeniami kodowymi przyjętymi w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju jest obligatoryjne tylko do poziomu oznaczenia gminy, a w pozostałym zakresie „o ile jest to możliwe",
4) wprowadzeniu do ustawy tzw. rejestru pełnomocnictw (od dnia 1 stycznia 2012 r.),
5) wprowadzeniu do ustawy przesłanki wykreślenia z CEIDG przedsiębiorców, wobec których orzeczono zakaz wykonywania zawodu,
6) wprowadzeniu możliwości składania wniosków do CEIDG w inny sposób niż za pomocą bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, np. za pomocą zaufanego profilu na platformie ePUAP,
7) doprecyzowaniu zobowiązania organów do wpisywania do CEIDG informacji o przedsiębiorcy niezwłocznie po otrzymaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy,
8) dodatkowo zaproponowano, aby przez złożenie wniosku o wpis do CEIDG przedsiębiorca mógł dokonać wyboru formy opodatkowania podatkiem PIT.

Zmiany wprowadzone w art. 14 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej umożliwiają przedsiębiorcy uzyskiwanie urzędowego poświadczenie odbioru wniosku równolegle z informacją o wpisie. Rozpoczęcie działalności gospodarczej jest możliwe po złożeniu „poprawnego" wniosku o wpis do CEIDG. Wpis do CEIDG jest dokonywany (art. 25 ust. 3) najpóźniej następnego dnia roboczego po złożeniu wniosku. W założeniach systemu teleinformatycznego przyjmuje się, że wpis będzie dokonywany w czasie 5 sekund (plus czas na weryfikacje danych w innych rejestrach – w zależności od uwarunkowań technicznych – od kilku

sekund do godziny). Wpis do CEIDG oznacza, że wszystkie dane przekazane we wniosku przeszły pozytywną weryfikację w odpowiednich rejestrach i są w pełni poprawne, nie ma więc już ryzyka błędów. W ust. 3 art. 14 wprowadzono regułę, że przedsiębiorca ma prawo określić we wniosku późniejszy dzień podjęcia działalności niż dzień złożenia poprawnego wniosku.

Wniosek o wpis do CEIDG można złożyć (art. 26 ustawy):

1) za pośrednictwem formularza elektronicznego dostępnego na stronie internetowej CEIDG (www.ceidg.gov.pl, www.firma.gov.pl), w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw gospodarki (www.bip.mg.gov.pl) lub na stronie elektronicznej platformy usług administracji publicznej (www.epuap.gov.pl); system teleinformatyczny CEIDG przesyła potwierdzenie złożenia wniosku na podany przez przedsiębiorcę adres poczty elektronicznej albo, jeśli wniosek okaże się niepoprawny, informację o przyczynach nieprawidłowości wniosku,
2) w wybranym urzędzie gminy:
   a) osobiście (z własnoręcznym podpisem),
   b) poprzez wysłanie listem poleconym (własnoręczność podpisu potwierdzona notarialnie).

Wnioski o wpis do CEIDG składane za pośrednictwem elektronicznego formularza powinny być:

- opatrzone podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu albo
- opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP albo
- opatrzone podpisem osobistym, o którym mowa w przepisach o dowodach osobistych albo
- podpisywane w inny sposób akceptowany przez system CEIDG umożliwiający jednoznaczną identyfikację osoby składającej wniosek i czas jego złożenia.

Wnioski o wpis do CEIDG są wolne od opłat (art. 29 ustawy).

Zmiany wprowadzone w art. 14a i art. 34 ust. 2 pkt 3 mają na celu dostosowanie dolnej granicy okresu zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej do wprowadzonej w ust. 1c reguły obliczania terminu zawieszenia według kryteriów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Dodany ust. 1a ma na celu uregulowanie specyficznej sytuacji, w której okres zawieszenia obejmie jeden miesiąc kalendarzowy, krótszy jednak niż 30 dni. W sytuacji takiej przedsiębiorca będzie miał prawo zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres krótszy niż 30 dni. Zmiana polegająca na dodaniu ust. 1b ma na celu umożliwienie przedsiębiorcom zawieszania wykonywania działalności gospodarczej na określoną liczbę dni, miesięcy bądź miesięcy i dni. Uregulowano (ust. 2a i 2b) sytuację prawną przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w różnych formach. W myśl obecnych przepisów osoby takie nie mogą zawiesić wykonywania jednej z tych form działalności, jednocześnie utrzymując pozostałe. W art. 14a ust. 6 otrzymał nowe brzmienie, które ma na celu doprecyzowanie przepisów w zakresie wniosku o wpis informacji o wznowieniu działalności gospodarczej, umożliwiając podanie we wniosku innego dnia niż dzień złożenia wniosku, nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku.

Nastąpiła zmiana brzmienia art. 34 ust. 2 pkt 3. W przypadku niezłożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu działalności przed upływem 24 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wpis informacji o zawieszeniu działalności wpis w CEIDG podlega wykreśleniu z urzędu.

Art. 22b ust. 2 stanowi, że właściwe organy są odpowiedzialne za kompletność i aktualność informacji zamieszczanych na stronie punktu kontaktowego.

Zgodnie z treścią art. 22c ust. 4 właściwy organ odpowiada niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni roboczych, na wnioski o udzielenie informacji, o których mowa w art. 22b ust. 1. W przypadku spraw wymagających konsultacji z innymi właściwymi organam termin ten może być przedłużony do 14 dni roboczych. Jeżeli wniosek jest błędny, nieuzasadniony lub zawiera braki, właściwy organ jest obowiązany niezwłocznie poinformować wnioskodawcę.

W art. 22f wprowadzono zmiany polegające na zamianie obligatoryjnego upoważnienia Rady Ministrów na upoważnienie fakultatywne, a mianowicie Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki współpracy właściwych organów w zakresie niezbędnym do realizacji zadań punktu kontaktowego, uwzględniając określone w ustawie zadania punktu kontaktowego oraz konieczność zapewnienia właściwego przepływu danych i informacji między tymi organami.

W art. 24 ust. 1 zaproponowano uelastycznienie powiązania CEIDG z ePUAP przy wykorzystaniu terminologii ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, zgodnie z którą środki komunikacji elektronicznej oznaczają rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności poczty elektronicznej.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 25 ust. 1 od 1 lipca 2011 r. wpisowi do CEIDG podlegają:

- firma przedsiębiorcy oraz jego numer PESEL, jeżeli taki posiada,
- data urodzenia przedsiębiorcy,
- numer identyfikacyjny REGON przedsiębiorcy, jeżeli taki posiada,
- numer identyfikacji podatkowej (NIP), jeżeli taki posiada,
- informacja o obywatelstwie polskim przedsiębiorcy, jeżeli takie posiada i innych obywatelstwach przedsiębiorcy,
- oznaczenie miejsca zamieszkania i adresu zamieszkania przedsiębiorcy, adres do doręczeń przedsiębiorcy oraz adresy, pod którymi jest wykonywana działalność gospodarcza, w tym adres głównego miejsca wykonywania działalności i oddziału, jeżeli został utworzony; dane te są zgodne z oznaczeniami kodowymi przyjętymi w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, jeżeli to w danym przypadku możliwe,
- adres poczty elektronicznej przedsiębiorcy oraz jego strony internetowej, jeżeli przedsiębiorca takie posiada i zgłosił te informacje we wniosku o wpis do CEIDG,
- data rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej,
- określenie przedmiotów wykonywanej działalności gospodarczej zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD),
- informacje o istnieniu lub ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej,
- numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer identyfikacyjny REGON spółek cywilnych, jeżeli przedsiębiorca zawarł umowy takich spółek,
- informacja o zawieszeniu i wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej,
- informacja o ograniczeniu lub utracie zdolności do czynności prawnych oraz ustanowieniu kurateli lub opieki,
- informacja o ogłoszeniu upadłości z możliwością zawarcia układu, o ogłoszeniu upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika, zmianie postanowienia o ogłoszeniu upadłości z możliwością zawarcia układu na postanowienie o ogłoszeniu upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika i zakończeniu tego postępowania,
- informacja o wszczęciu postępowania naprawczego,

- informacja o przekształceniu przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą w jednoosobową spółkę kapitałową,
- informacja o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej,
- informacja o zakazie wykonywania określonego zawodu, którego wykonywanie przez przedsiębiorcę podlega wpisowi do CEIDG,
- informacja o zakazie prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi,
- informacja o wykreśleniu wpisu w CEIDG.

W art. 25 ust. 5 wprowadzono uzupełnienie wniosku o wpis do CEIDG o oświadczenie o wyborze formy opodatkowania podatkiem PIT oraz złożenie wniosku o zastosowanie opodatkowania w formie karty podatkowej.

W art. 25 ust. 6 uchylone zostało upoważnienia dla Rady Ministrów do określania wzoru wniosku o wpis do CEIDG.

Natomiast w art. 26 ust. 1 zaproponowano, aby formularz wniosku o wpis do CEIDG był dostępny także na platformie ePUAP. Wniosek o wpis do CEIDG w wersji papierowej może być składany nie tylko w urzędzie gminy, ale również w urzędzie skarbowym. Decyzja o miejscu złożenia takiego wniosku będzie należała do przedsiębiorcy. Urzędy skarbowe posiadają wykwalifikowanych pracowników, którzy będą mogli kompetentnie pomóc przedsiębiorcom. (art. 26 ust. 2, 3 i 5 i art. 27 ust. 4 i 6). Dane przekazywane przez gminę (albo urząd skarbowy) powinny być podpisane podpisem elektronicznym (art. 26 ust. 4 i 4a). W przypadku wpisów do CEIDG dokonywanych za pośrednictwem gmin albo urzędów skarbowych nie obowiązuje właściwość miejscowa. W związku z tym przedsiębiorca samodzielnie wybiera urząd gminy lub urząd skarbowy, który przekaże jego wniosek do CEIDG.

Przepis art. 27 ust. 3 stanowi, że CEIDG przesyła wnioskodawcy informację o przyczynach niepoprawności wniosku. Założeniem jest fakt, że informacja taka zostaje wygenerowano przez system w trybie on-line i przekazywana jest bezpośrednio na ekran monitora wnioskodawcy. Niemniej jednak z przyczyn technicznych mogą wystąpić przypadki opóźnień w generowaniu tej informacji. W związku z tym zaproponowano, aby mogła być ona przesłana wnioskodawcy e-mailem, o ile podał on adres poczty elektronicznej we wniosku.

Art. 28 został gruntownie przeformułowany. Mianowicie CEIDG przesyła odpowiednie dane zawarte we wniosku o wpis do CEIDG niezbędne dla: uzyskania zmiany albo skreślenia wpisu w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON); zgłoszenia identyfikacyjnego albo aktualizacyjnego, o którym mowa w przepisach o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników; zgłoszenia płatnika składek albo ich zmiany w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, albo zgłoszenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników; złożenia oświadczenia o wyborze formy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych albo wniosku o zastosowanie opodatkowania w formie karty podatkowej; zgłoszenia rejestracyjnego lub aktualizacyjnego, o których mowa w przepisach o podatku od towarów i usług, za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej lub innych środków komunikacji elektronicznej niezwłocznie, nie później niż w dniu roboczym następującym po dokonaniu wpisu, do właściwego naczelnika urzędu

skarbowego wskazanego przez przedsiębiorcę, a po uzyskaniu informacji o nadanym numerze identyfikacji podatkowej (NIP) do:

1) Głównego Urzędu Statystycznego,
2) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wraz z informacją o dokonaniu wpisu do CEIDG i nadanym numerze NIP.

W art. 36 usunięto obowiązek przekazywania danych przez CEIDG do Centrali Kasy. Minister właściwy do spraw gospodarki jest obowiązany do przekazania drogą elektroniczną niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego, informacji o wykreśleniu przedsiębiorcy z CEIDG oraz o sprostowaniu wpisu w CEIDG przedsiębiorcy, którego wpis dotyczy, właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego, do Głównego Urzędu Statystycznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz do organów, o których mowa w art. 37 ust. 5.

W art. 37 ust. 5 zaproponowano, aby informacje, o których mowa w ust. 2, były przekazywane do CEIDG przez odpowiednie organy koncesyjne, organy prowadzące rejestry działalności regulowanej oraz organy właściwe do spraw zezwoleń i licencji niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczą, wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy. Jeżeli sprawa była rozstrzygana w drodze decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, organy te przekazują informacje niezwłocznie, nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. CEIDG udostępnia te informacje niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po dniu ich otrzymania.

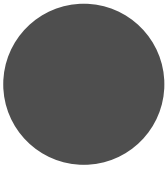
Dane i informacje udostępniane przez CEIDG będą jawne dla każdego (art. 38 ust. 1). CEIDG udostępni dane i informacje o przedsiębiorcach będących osobami fizycznymi, z wyjątkiem tzw. danych wrażliwych (PESEL oraz adres zamieszkania, jeżeli nie jest on taki sam jak miejsce wykonywania działalności gospodarczej) – art. 37. Dane i informacje o przedsiębiorcy oraz informację o zakończeniu wykonywania działalności gospodarczej CEIDG udostępnia niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia dokonania do niej wpisu. Dostęp do informacji na temat przedsiębiorców będzie możliwy za pomocą wyszukiwarki internetowej.

CEIDG jest jedna i obejmuje wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie całego kraju. Zaczęła funkcjonować 1 lipca 2011 r. i od tego dnia wszyscy przedsiębiorcy byli już w niej ewidencjonowani bez względu na to, czy dokonali samorejestracji, czy złożyli wniosek o wpis w gminie. Od tego dnia wójt, burmistrz i prezydent miasta przestali być organami ewidencyjnymi – zastąpił ich jeden centralny organ ewidencyjny – Minister Gospodarki. CEIDG zastąpiła ewidencje działalności gospodarczej prowadzone przez gminy, w których byli zarejestrowani tylko przedsiębiorcy z ich terenu. Do końca roku 2011 r. gminy miały obowiązek przenieść do niej dane o przedsiębiorcach zgromadzone w swoich ewidencjach. Tak więc po 1 stycznia 2012 r. w CEDIG powinny znaleźć się informacje o przedsiębiorcach z całej Polski.

CEIDG ma znacznie ograniczyć czas potrzebny do zarejestrowania działalności gospodarczej, ponieważ umożliwia założenie firmy przez Internet.

Anita Jackiewicz - prawnik z wykształcenia, specjalizuje się w prawie pracy i prawie europejskim.

Komisja Europejska proponuje ważne zmiany w obszarze prawa zamówień publicznych



Dariusz Bogucki

W wirze walki z kryzysem finansowym jakoś przepadła u nas w kraju informacja o ogłoszonej 20 grudnia 2011 r. propozycji Komisji Europejskiej zmian dyrektyw dotyczących zamówień publicznych. Szczerze mówiąc, nie bardzo wiadomo czemu, bo w innych krajach jest ona dyskutowana chociażby ze względu na proponowane głębokie zmiany. Warto zatem przyjrzeć się owej propozycji bliżej.

Wspomniana nowelizacja pakietu legislacyjnego dotyczącego zamówień publicznych jest ważna, bo stanowi jeden z głównych filarów ogłoszonego 12 kwietna 2011 roku Aktu o jednolitym rynku, który wprowadza zmiany porównywalne ze słynnym finansowym „sześciopakiem". Mimo kryzysu walutowego to jednolity rynek pozostaje główną siłą napędową gospodarki Unii Europejskiej i stanowi jej największy atut w zmaganiu się z trwającym kryzysem gospodarczym. Akt o jednolitym rynku uruchomił dwanaście konkretnych projektów służących ożywieniu jednolitego rynku do 2012 r. Obejmują one różnorodne dziedziny – od mobilności pracowników przez finansowanie MŚP i ochronę konsumentów po wspomnianą reformę systemu zamówień publicznych.

Ten ostatni element jest zdaniem Komisji szczególnie ważny: instytucje publiczne krajów UE-27 corocznie zamawiają towary, usługi i roboty budowlane na kwoty odpowiadające łącznie ok. 18% PKB. W czasie kryzysu gospodarczego kluczowe staje się wykorzystanie tej ogromnej kwoty jako koła zamachowego, które dzięki właściwej polityce w obszarze zamówień publicznych rozkręci wzrost gospodarczy i stworzy nowe miejsca pracy, a poprzez to przyczyni się do realizacji celów strategii „Europa 2020".

Zapowiedziane 20 grudnia 2011 r. przez Komisję zmiany dyrektyw dotyczących zamówień publicznych stanowią część większego pakietu, który służy dogłębnej modernizacji zamówień publicznych w Unii Europejskiej. W szczególności obejmuje dyrektywę dotyczącą koncesji, które dotychczas tylko częściowo podlegały regulacjom na szczeblu europejskim, a których specyficzny charakter uzasadnia zdaniem Komisji przygotowanie odrębnego aktu prawnego.

Reformę najkrócej opisał Michel Barnier, komisarz ds. rynku wewnętrznego i usług, który podczas konferencji prasowej poświęconej propozycji powiedział: *„Zaproponowana reforma jest konieczna i ambitna, ale realistyczna. Obowiązujące dyrektywy sprawdziły się, ale muszą nadążać za czasem. Moim celem jest, by dyrektywy dotyczące zamówień publicznych były bardziej uproszczone i skuteczne oraz ułatwiały życie tym, którzy na co dzień mają do czynienia z zamówieniami publicznymi. Wniosek w sprawie dyrektywy dotyczącej koncesji stanowi ostatni element budowy wewnętrznego rynku zamówień publicznych i mam nadzieję, że pozwoli na osiągnięcie znacznych korzyści w kategoriach efektywności wydatków publicznych oraz tempa wzrostu gospodarczego w nadchodzących latach".*

Zaimplementowany w propozycji proces zmian był rezultatem badania, jakie w ubiegłym roku przeprowadziła Komisja

Europejska. W ewaluacji tej zbadano, czy dyrektywy UE 2004/17/WE i 2004/18/WE w sprawie zamówień publicznych przyczyniły się do uzyskania lepszych rezultatów zakupów publicznych za sprawą przejrzystości i konkurencji transgranicznej. Oceniono też, czy te cele są nadal istotne w świetle zmieniających się priorytetów gospodarczych i politycznych. W ramach oceny zbudowano dyrektywami swoisty kompromis między kosztami a korzyściami związanymi z przedmiotowymi przepisami w celu określenia potrzeby dokonania usprawnień. Warto przypomnieć, że dyrektywa narzuca tyko pewne ramy, które kraje musza transponować do swojego porządku. Przykładem może być to, że państwa członkowskie UE zachowują pełną swobodę w odniesieniu do regulacji zamówień publicznych poza zakresem stosowania dyrektyw UE. Państwa członkowskie korzystają z tego prawa na wiele różnych sposobów, czego dowodem są ich bardzo różne podejścia do regulacji zamówień podprogowych.

Badanie objęło też nowe elementy wprowadzane dyrektywami, między innymi umowy ramowe. Analiza pokazuje, że nastąpiło gwałtowne zwiększenie częstotliwości stosowania umów ramowych, centralizacji/wspólnych zamówień oraz e-zamówień. W latach 2006-2009 liczba umów ramowych wzrosła niemal czterokrotnie. W 2009 r. wartość ponad 25000 umów ramowych stanowiła około jednej siódmej wartości wszystkich zamówień opublikowanych w Dzienniku Urzędowym. W tym samym roku instytucje zamawiające dokonujące zakupu w imieniu innych organów udzieliły 6,8% wszystkich zamówień. Ponad 40% wartości zamówień opublikowanych przez centralne jednostki zakupujące lub jednostki dokonujące wspólnych zakupów pochodziło z umów ramowych. W niektórych państwach członkowskich istnieją jednak obawy, że umowy ramowe mogą zamykać określone rynki na konkurencję na znaczne przedziały czasowe oraz że wielkość tych umów może znacznie wykraczać poza zdolności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do ubiegania się o te zamówienia.

Badanie pokazało również, że coraz powszechniejsze staje się stosowanie komunikacji elektronicznej oraz automatyzacja postępowań o udzielenie zamówienia. Chociaż technologie wspomagające są obecnie powszechnie dostępne, zainteresowanie e-zamówieniami było początkowo niewielkie. Służby Komisji szacują, że obecnie drogą elektroniczną przeprowadza się średnio mniej niż 5% zamówień publicznych. Zainteresowanie tym środkiem nabiera jednak tempa i wzrasta wskaźnik jego stosowania. Zgodnie z danymi Eurostatu odsetek przedsiębiorstw korzystających z Internetu w celu złożenia oferty na zamówienia publiczne organom sektora publicznego w elektronicznym systemie przetargów między 2009 r. a 2010 r. wzrósł z 11% do 13%. Sytuacja przedstawia się różnie w poszczególnych obszarach Europy. Przodują takie państwa jak Litwa, Cypr i Portugalia, w których wskaźnik stosowania e-zamówień wynosi aż 60–90%. Portugalia wprowadziła obowiązek korzystania z e-zamówień w odniesieniu do wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia. Jednak wiele państw (w tym niestety Polska) pozostaje w tyle.

Proponowana modernizacja europejskich przepisów dotyczących zamówień publicznych obejmuje następujące obszary.

1. Pierwszym i najważniejszym celem reformy jest uproszczenie i uelastycznienie zasad i procedur rządzących zamówieniami. Aby to osiągnąć, Komisja proponuje w szczególności:
   a) **znacznie szersze dopuszczenie procedury negocjacyjnej**, które pozwali instytucjom zamawiającym nabywać towary i usługi możliwie najlepiej odpowiadające ich potrzebom, na możliwie najlepszych warunkach i po niższej

cenie. Co ciekawe, Komisja uważa, że tego typu procedura powinna być obowiązkowo stosowana w przypadku zamówień wymagających wiedzy specjalistycznej, np. w przypadku zamówień systemów informatycznych;

b) **rozszerzenie wykorzystania narzędzi elektronicznych** jako środka komunikacji w obszarze zamówień publicznych, a docelowo w horyzoncie do 2015 r. uczynienie z nich standardu, gdyż przyczyniają się one do znacznego uproszczenia procedur. Instytucje zamawiające będą mieć do dyspozycji zestaw sześciu specjalnych technik i narzędzi związanych z zamówieniami, przewidzianych na potrzeby zamówień zagregowanych i elektronicznych, obejmujących: umowy ramowe, dynamiczne systemy zakupów, aukcje elektroniczne, katalogi elektroniczne, centralne jednostki zakupujące i wspólne zamówienia. W porównaniu z obecną dyrektywą narzędzia te zostały ulepszone i doprecyzowane w celu ułatwienia realizacji e-zamówień;

c) **ułatwienie dostępu do zamówień publicznych małym i średnim przedsiębiorstwom:** stanie się on łatwiejszy i powszechniejszy dzięki środkom redukującym obciążenia wykonawców oraz uniemożliwiającym zamawiającym łączenie zamówień „na siłę". Sprzyjać temu będzie też ograniczenie wymogów formalnych i finansowych wymaganych na potrzeby złożenia oferty, a także znaczące uproszczenie obowiązków informacyjnych. Propozycja nakłada obowiązek przyjmowania oświadczeń własnych jako dowodów prima facie na potrzeby kwalifikacji wykonawców. Faktyczne przedstawianie dokumentów dowodowych zostanie ułatwione dzięki wprowadzeniu znormalizowanego dokumentu – **europejskiego paszportu zamówień**, stanowiącego dowód braku podstaw do wykluczenia.

2. **Proponowana reforma kładzie silny nacisk na aspekty jakościowe zamówień publicznych** (a więc „lepiej", a nie „taniej"), a w szczególności preferowanie wysokiej jakości zamówienia w sytuacji, gdzie niska cena prowadziłaby do wynaturzeń itp. Propozycja daje nabywcom możliwość oparcia decyzji dotyczących udzielenia zamówienia na **rachunku kosztów cyklu życia** nabywanych produktów, usług lub robót budowlanych. Przypomnijmy, że cykl życia obejmuje wszystkie etapy istnienia produktu, robót budowlanych lub świadczenia usługi, od nabycia surowców lub wytworzenia zasobów do unieszkodliwienia, oczyszczenia i finalizacji. Uwzględniane koszty obejmują nie tylko bezpośrednie koszty pieniężne, lecz także zewnętrzne koszty środowiskowe, jeżeli mogą zostać określone kwotowo i zweryfikowane. Od chwili opracowania wspólnej europejskiej metodyki obliczania kosztów cyklu życia instytucje zamawiające mają obowiązek ją stosować.
3. Badania i innowacje odgrywają główną rolę w strategii „Europa 2020" na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Nie należy zatem dziwić się, że Komisja Europejska uważa, że publiczni nabywcy powinni mieć możliwość zakupu innowacyjnych produktów i usług wspierających przyszły rozwój oraz poprawiających skuteczność i jakość usług publicznych. Propozycja ustanawia w tym celu **partnerstwo innowacyjne** – nową, specjalną procedurę umożliwiającą opracowywanie i następnie zakup nowych, innowacyjnych produktów, robót budowlanych i usług, o ile można je zrealizować zgodnie z ustalonymi poziomami wykonania i kosztów. Ponadto propozycja poprawia i upraszcza procedurę dialogu konkurencyjnego oraz ułatwia wspólne zamówienia transgraniczne, stanowiące istotny instrument zakupów innowacyjnych.
4. Propozycja reformy obejmuje również:

a) ulepszenie istniejących gwarancji służących zapobieganiu konfliktom interesów, faworyzowaniu oraz korupcji tak, aby lepiej i skuteczniej zagwarantować uczciwość i przejrzystość procedur;
b) wyznaczenie przez każde państwo członkowskie jednego krajowego organu odpowiedzialnego za nadzór nad zamówieniami publicznymi oraz ich realizację i kontrolę, tak, aby zapewnić lepsze stosowanie przepisów na szczeblu lokalnym,
c) obowiązek zapewnienia w państwach członkowskich struktur wsparcia oferujących prawne i ekonomiczne doradztwo, poradnictwo, szkolenia i pomoc w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia. Takie struktury lub mechanizmy wsparcia istnieją już często na szczeblu krajowym, mimo iż są zorganizowane w różny sposób i obejmują różne obszary zainteresowania instytucji zamawiających. Teraz wszystkie państwa członkowskie będą musiały zbudować tego typu mechanizmy i związaną z nimi wiedzę specjalistyczną oraz promować ich usługi jako odpowiednie i nowoczesne narzędzie zapewniające odpowiednie wsparcie instytucjom zamawiającym i wykonawcom.

Interesującym i ważnym uzupełnieniem propozycji jest wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie koncesji, który dotyczy umów partnerstwa między instytucjami publicznymi oraz najczęściej prywatnymi przedsiębiorstwami, w których te ostatnie przejmują ryzyko eksploatacyjne związane z utrzymaniem i rozbudową infrastruktury (takiej jak porty, wodociągi, parkingi, płatne drogi, dostępowe sieci teleinformatyczne itp.) lub świadczą usługi w ogólnym interesie gospodarczym (energetyczne, wodno-kanalizacyjne, opieki zdrowotnej, gospodarki odpadami itp.).

Przedmiotowa dyrektywa stanowić będzie uzupełnienie europejskich ram prawnych w zakresie zamówień publicznych i będzie miała również zastosowanie do koncesji na usługi, które do tej pory jako jedyne nie były objęte przepisami prawa wtórnego. Proponowane przepisy mają na celu ustanowienie jasnych ram prawnych gwarantujących instytucjom publicznym pewność prawa, jakiej potrzebują dla realizacji swych zadań. Służą one zagwarantowaniu skutecznego dostępu do rynku koncesji wszystkim europejskim przedsiębiorstwom, w tym również małym i średnim. Powinny się tym samym przyczynić do pobudzenia rozwoju partnerstw publiczno-prywatnych, w ramach których koncesje stanowią preferowany instrument.

W związku z tym Komisja proponuje, by wszystkie koncesje były obowiązkowo publikowane w Dzienniku Urzędowym UE. Komisja pragnie również sprecyzować obowiązki instytucji zamawiających, jeśli chodzi o wybór kryteriów kwalifikacji i udzielenia zamówienia, a także wprowadzić wymóg określonych podstawowych gwarancji, których należy przestrzegać na etapie kwalifikacji. Przepisy te dotyczyć będą jedynie koncesji o wyższej wartości zlecenia oraz przypadków, w których ze względu na przedmiot koncesji oczywiste jest istnienie zainteresowanie podmiotów w skali transgranicznej (np. w przypadku usług w miejscowościach granicznych).

Wnioski Komisji zostaną przekazane Radzie UE oraz Parlamentowi Europejskiemu, które jeszcze w styczniu 2012 r. mają wszcząć procedurę ustawodawczą potrzebną do ich uchwalenia, przewidzianego przed końcem 2012 r., w ramach Aktu o jednolitym rynku. Komisja zakłada, że transpozycja dyrektyw w krajach nastąpi w 2013 roku.

Dr inż. Dariusz Bogucki - dyrektor ds. Sektora Publicznego w EFICOM SA, wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Jak korzystać z plików udostępnianych w internecie?

Katarzyna Czajkowska-Matosiuk

Internet jako sieć komputerowa stanowi nieograniczone źródło rozmaitych form twórczego działania. Wśród jego zasobów można znaleźć filmy, muzykę, książki, artykuły i inne treści pisane, takie jak blogi czy wpisy na forum. Bez względu na wartość materialną tych dzieł każdemu z nich przysługuje ochrona prawna. Naruszenie praw osobistych lub majątkowych twórcy może pociągnąć za sobą dotkliwe konsekwencje finansowe, a nawet karne. Warto zatem wiedzieć, w jaki sposób korzystać z plików udostępnianych w sieci, aby nie narazić się na taką odpowiedzialność, a także jak się bronić, gdy to nasze prawa zostaną naruszone.

Mało kto zdaje sobie sprawę, że wszystkie utwory zamieszczone w Internecie i pobierane za pomocą łączy internetowych, chronione są prawem autorskim. Oznacza to, że ich kradzież czy bezprawne wykorzystanie bez zezwolenia lub wbrew warunkom zezwolenia twórcy grozi odpowiedzialnością karną i materialną.

Czym jest utwór?

Utwór to objęte ochroną prawa autorskiego dobro niematerialne, które stanowi przejaw osobistej twórczości, ustalone w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Przepis art. 1 ustawy o ochronie praw autorskich i prawach pokrewnych zawiera przykładowy katalog utworów. Mogą to być dzieła:

1) wyrażone słowem, symbolami matematycznymi, znakami graficznymi (literackie, publicystyczne, naukowe, kartograficzne oraz programy komputerowe),
2) plastyczne,
3) fotograficzne,
4) lutnicze,
5) wzornictwa przemysłowego,
6) architektoniczne,
7) architektoniczno-urbanistyczne i urbanistyczne,
8) muzyczne i słowno-muzyczne,
9) sceniczne, sceniczno-muzyczne, choreograficzne i pantomimiczne,
10) audiowizualne, w tym filmowe.

Jak z powyższego wynika, z jednej strony, wbrew obiegowej opinii, nie każdy przejaw działalności intelektu człowieka jest utworem, jedynie taki, który ma charakter twórczy (tj. posiada cechy oryginalności i indywidualności).

Aby powstał utwór rozumiany jako chronione dobro materialne, konieczne jest jego ustalenie, nadanie mu postaci, w której istnieje możliwość zapoznania się z nim choćby przez jednego odbiorcę poza twórcą.

Ochroną prawa autorskiego nie są objęte:

1) odkrycia, idee, procedury, metody i zasady działania oraz koncepcje matematyczne,
2) akty normatywne lub ich urzędowe projekty,
3) urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole, opublikowane opisy patentowe lub ochronne,
4) proste informacje prasowe.

Utworem jest również opracowanie cudzego utworu (np. tłumaczenie, przeróbka, adaptacja), jednak prawo do takiego utworu jest prawem

zależnym i rozporządzanie oraz korzystanie z opracowania zależy od zgody autora utworu pierwotnego. Nie są utworami zależnymi, utwory inspirowane cudzą twórczością.[1]

Tak rozumiany utwór podlega ochronie bez względu na to, jaka jest jego wartość czy uznanie, jakim cieszy się autor. Ochronie podlega twórca nie tylko powszechnie znany, którego utwory są publikowane w dużym nakładzie, lecz każdy, którego prawa do utworu zostały w jakikolwiek sposób naruszone.

Utwór jest chroniony bez względu na to, w jaki sposób osoba dokonująca naruszenia weszła w jego posiadanie. Oznacza to, że nawet jeśli utwór dotarł do takiej osoby jako niezamawiana korespondencja przesyłana drogą elektroniczną (tzw. spam), to i tak nie ma ona prawa wykorzystywać go w niedozwolony sposób.

Kiedy utwór zaczyna być chroniony?

Zgodnie z przepisami prawa autorskiego utwór zaczyna być chroniony od chwili jego ustalenia, chociażby miał postać nieukończoną. Oznacza to, że zamieszczony w sieci tekst artykułu, projekt strony, wiadomość email lub wpis na forum zostają automatycznie objęte ochroną prawa autorskiego.

Aby jednak ochrona taka była możliwa, stworzony utwór musi być możliwy do ustalenia (zidentyfikowania) jako oryginalne dzieło. Ochrona prawna tego utworu jest możliwa wtedy, gdy twórca go uzewnętrzni, czyli przejawi tak, aby możliwe było zapoznanie się z nim przez kogokolwiek poza twórcą (tzw. ustalenie utworu).

Ustalenie utworu może mieć formę jednorazową, na przykład wygłoszenie wykładu, opowieść na żywo, improwizacja poetycka, muzyczna, taniec, spektakl pantomimiczny. Fakt ustalenia przejawu twórczości jest wystarczający dla objęcia utworu ochroną.

Ochrona taka przysługuje twórcy niezależnie od spełnienia jakichkolwiek formalności. Twórca nie musi nawet umieszczać w Internecie informacji o prawach autorskich. Z pewnością jednak warto to robić, gdyż taka informacja stanowić może dowód w razie ewentualnego konfliktu związanego z naruszeniem praw autorskich.

Ile czasu trwają autorskie prawa majątkowe?

Poza pewnymi wyjątkami autorskie prawa majątkowe gasną z upływem lat siedemdziesięciu:

1) od śmierci twórcy, a do utworów współautorskich - od śmierci współtwórcy, który przeżył pozostałych;
2) w odniesieniu do utworu, którego twórca nie jest znany - od daty pierwszego rozpowszechnienia, chyba że pseudonim nie pozostawia wątpliwości co do tożsamości autora lub jeżeli autor ujawnił swoją tożsamość;
3) w odniesieniu do utworu, do którego autorskie prawa majątkowe przysługują z mocy ustawy innej osobie niż twórca - od daty rozpowszechnienia utworu, a gdy utwór nie został rozpowszechniony - od daty jego ustalenia;
4) w odniesieniu do utworu audiowizualnego - od śmierci najpóźniej zmarłej z wymienionych osób: głównego reżysera, autora scenariusza, autora dialogów, kompozytora muzyki skomponowanej do utworu audiowizualnego.

Jeżeli zaś z mocy ustawy autorskie prawa majątkowe przysługują innej osobie niż twórca, 70 lat liczy się od daty rozpowszechnienia utworu. Natomiast gdy utwór nie został rozpowszechniony:

1 U. Kalina-Prasznic (red), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007

1) 70 lat od daty ustalenia utworu,
2) 50 lat w odniesieniu do nadań programów radiowo-telewizyjnych (licząc od roku pierwszego nadania),
3) 50 lat w odniesieniu do sporządzania i korzystania z fonogramów i wideogramów (licząc od roku sporządzenia).

Na czym polega ochrona autorskich praw osobistych?

Każdemu twórcy utworu, w tym również utworu zamieszczonego w Internecie, przysługują do niego prawa autorskie osobiste i prawa autorskie majątkowe.

Prawa osobiste to innymi słowy prawo do „ojcostwa utworu", czyli autorstwa utworu, oznaczenia utworu swoim nazwiskiem lub pseudonimem albo do udostępnienia go anonimowo, prawo do nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania (prawo do integralności utworu), decydowania o pierwszym udostępnieniu utworu publiczności czy nadzoru nad sposobem korzystania z utworu. Prawo do nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania oznacza, że wyłącznie autor maże udzielić zgody na wszelkie jego modyfikacje.

Prawa te są nieograniczone w czasie i nie można ich się zrzec ani ich sprzedać. Zgody twórcy wymaga zatem wykorzystywanie jego dzieła do celów reklamowych czy promocyjnych. Ma on również prawo nadzorowania ostatecznej formy utworu, jaką przed rozpowszechnieniem nadał mu wydawca czy producent.

Jakie roszczenia przysługują twórcy?

Zgodnie z art. 78 prawa autorskiego twórca, którego autorskie prawa osobiste zostały zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania. Jeśli zaś dojdzie do dokonania naruszenia, twórca może żądać:

1) dopełnienia czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności złożenia w odpowiedniej formie stosownego oświadczenia;
2) na wypadek zawinienia sprawcy – zapłaty tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę odpowiedniej sumy pieniężnej albo uiszczenia odpowiedniej kwoty na wskazany przez siebie cel społeczny.

Jeżeli twórca nie wyraził innej woli, po jego śmierci z powództwem o ochronę autorskich praw osobistych zmarłego może wystąpić małżonek, a w jego braku kolejno zstępni, rodzice, rodzeństwo, zstępni rodzeństwa. Jeżeli twórca nie wyraził innej woli, rodzina jest uprawniona w tej samej kolejności do wykonywania autorskich praw osobistych zmarłego twórcy. Z powództwem może również wystąpić w niektórych sytuacjach stowarzyszenie twórców właściwe ze względu na rodzaj twórczości lub organizacja zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, która zarządzała prawami autorskimi zmarłego twórcy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 sierpnia 2005 r., sygn. akt VI ACa 330/2005: *„Opublikowanie fotografii bez zgody jej autora jest czynem bezprawnym uzasadniającym zasądzenie zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Krzywdą jest tutaj utrata zaufania osoby prowadzącej określoną działalność gospodarczą, narażenie dobrego imienia tej osoby i firmy na jego utratę, dyskomfort psychiczny związany z koniecznością tłumaczenia się oraz możliwość utraty stałego kontrahenta".*

Na czym polega ochrona autorskich praw majątkowych?

Autorom, w tym również tym, którzy zamieszczają swoje utwory w sieci, przysługują również autorskie prawa majątkowe (ang. copyright). Składają się na nie uprawnienia do korzystania z utworu i do rozporządzania

nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu. W niektórych przypadkach (w wyniku zawartej wcześniej umowy) może ono przysługiwać od razu pracodawcy, wydawcy czy producentowi, który nabył określone prawa majątkowe lub na których rzecz została ustanowiona licencja.

Prawa te są zbywalne i podlegające dziedziczeniu. Są to prawa terminowe (zasadniczo trwają przez okres życia autora i 70 lat po jego śmierci.

Jakie roszczenia przysługują właścicielowi majątkowych praw autorskich?

Właściciel majątkowych praw autorskich, którego prawa naruszono, przysługują roszczenia:

1) zaniechania naruszania;
2) usunięcia skutków naruszenia;
3) naprawienia wyrządzonej szkody:
   a) na zasadach ogólnych albo
   b) poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności, a w przypadku gdy naruszenie jest zawinione - trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu;
4) wydania uzyskanych korzyści.

Niezależnie od tych roszczeń uprawniony może się domagać:

1) jednokrotnego albo wielokrotnego ogłoszenia w prasie oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie lub podania do publicznej wiadomości części albo całości orzeczenia sądu wydanego w rozpatrywanej sprawie, w sposób i w zakresie określonym przez sąd;
2) zapłaty przez osobę, która naruszyła autorskie prawa majątkowe, odpowiedniej sumy pieniężnej, nie niższej niż dwukrotna wysokość uprawdopodobnionych korzyści odniesionych przez sprawcę z dokonanego naruszenia, na rzecz Funduszu Promocji Twórczości, gdy naruszenie jest zawinione i zostało dokonane w ramach działalności gospodarczej wykonywanej w cudzym albo we własnym imieniu, choćby na cudzy rachunek.

Osoba, której prawa naruszono, może złożyć pozew do sądu. Sprawy z tego zakresu rozpatruje zawsze sąd okręgowy. Osoba taka będzie musiała udowodnić przed sądem, w jaki sposób doszło do naruszenia.

Co oznacza roszczenie o zaniechanie naruszenia?

Treścią roszczenia o zaniechanie jest żądanie powstrzymania się od wykonywania czynności wkraczających w autorskie prawa majątkowe. Oznacza to, że w razie uwzględnienia takiego roszczenia przez sąd pozwany musi przestać naruszać prawa poszkodowanego (właściciela autorskich praw majątkowych).

Na czym polega roszczenie o usunięcie skutków naruszenia?

O tym, jakie czynności będą musiały zostać podjęte w celu usunięcia skutków dokonanego naruszenia, decyduje sąd. Mogą to być przykładowo: zniszczenie lub wydanie powodowi bezprawnie wytworzonych egzemplarzy utworu, opakowań, zniszczenie lub uszkodzenie środków oraz materiałów służących do ich wytworzenia (klisz, matryc, form, dokumentacji technicznej, oprogramowania komputerowego), rozmontowanie urządzeń, zniszczenie materiałów reklamowych i promocyjnych, złożenie oświadczenia o określonej treści oraz formie, zawiadomienie określonych osób. Uwzględniając roszczenie, sąd może nakazać pozwanemu dopełnienie kilku czynności łącznie, które uzna za konieczne dla usunięcia skutków naruszenia[2].

2 Red. prof. dr hab. Ewa Ferenc-Szydełko, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2011

Na czym polega roszczenie o naprawienie szkody majątkowej?

Uprawniony może także domagać się naprawienia wyrządzonej mu szkody. Może to nastąpić na zasadach ogólnych, a więc w myśl zasad odpowiedzialności odszkodowawczej określonych w Kodeksie cywilnym lub przez zapłatę sumy pieniężnej.

Przy ustalaniu wysokości odszkodowania uwzględnia się zarówno rzeczywistą szkodę jaką poniósł poszkodowany z powodu naruszenia jego praw autorskich, jak i tzw. utracone korzyści, czyli korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby nie doszło do naruszenia praw autorskich.

W praktyce roszczenie o naprawienie szkody na zasadach ogólnych jest pozbawione większego znaczenia. Poszkodowane osoby korzystają z niego bardzo rzadko, ponieważ muszą udowodnić przed sądem winę naruszyciela i rozmiar szkody, to zaś nastręcza zazwyczaj wielu problemów.

W myśl przepisów prawa autorskiego alternatywą do odszkodowania na zasadach ogólnych jest roszczenie o zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności, a w przypadku gdy naruszenie jest zawinione - trzykrotności stosownego wynagrodzenia, które byłoby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu.

Wyrok Sądu Najwyższego z 29.11.2006, II CSK 245/05, niepubl.: *„Przez stosowne wynagrodzenie należy rozumieć wynagrodzenie, jakie otrzymywałby autor, gdyby osoba, która naruszyła jego prawa majątkowe, zawarła z nim umowę o korzystanie z utworu w zakresie dokonanego naruszenia."*

Jeżeli zatem ktoś nielegalnie używał programu komputerowego, to przyjmuje się, że stosowne wynagrodzenie będzie równe opłacie, jaka byłaby pobrana za legalne korzystaniez programu przez okres, w jakim naruszenie było dokonywane.

Na czym polega roszczenie o wydanie uzyskanych korzyści?

Uprawnionemu, którego autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, przysługuje roszczenie o wydanie uzyskanych przez naruszyciela korzyści. Oznacza to, że jeśli sąd uwzględni powództwo uprawnionego, naruszyciel będzie miał obowiązek wydać poszkodowanemu cały zysk (netto), jaki osiągnął w związku z naruszeniem.

Czy za „crackowanie" również grozi odpowiedzialność?

Podobne do opisanych powyżej konsekwencje, związane między innymi z koniecznością wypłaty odszkodowań, mogą ponieść osoby, które usuwają lub obchodzą techniczne zabezpieczenia przed dostępem, zwielokrotnianiem lub rozpowszechnianiem utworu, jeżeli działania te mają na celu bezprawne korzystanie z utworu. Przykładem takich zachowań jest obchodzenie zabezpieczeń w celu możliwości korzystania z programów komputerowych. Podobnie będzie w przypadku usuwania lub zmiany bez upoważnienia jakichkolwiek elektronicznych informacji na temat zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, a także świadomego rozpowszechniania utworów z bezprawnie usuniętymi lub zmodyfikowanymi takimi informacjami.

Czy można przenieść prawa autorskie do utworów?

Jak wskazano powyżej, w przeciwieństwie do praw autorskich osobistych autorskie prawa majątkowe są zbywalne. Oznacza to, że

możliwe jest ich przeniesienie na inną osobę w drodze dziedziczenia lub na podstawie umowy.

Przepisy wyróżniają w tym zakresie dwa zasadnicze rodzaje umów:
1) umowy o przeniesienie autorskich praw majątkowych,
2) umowy licencyjne.

Umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych lub umowa o korzystanie z utworu (tzw. licencja) obejmuje pola eksploatacji wyraźnie w niej wymienione.

Przez pola eksploatacji należy rozumieć sposoby, w jaki można określony utwór wykorzystać. Przykładowy katalog takich pól eksploatacji został wymieniony w ustawie prawo autorskie. Są to w szczególności następujące pola eksploatacji:
1) w zakresie utrwalania i zwielokrotniania utworu - wytwarzanie określoną techniką egzemplarzy utworu, w tym techniką drukarską, reprograficzną, zapisu magnetycznego oraz techniką cyfrową,
2) w zakresie obrotu oryginałem albo egzemplarzami, na których utwór utrwalono - wprowadzanie do obrotu, użyczenie lub najem oryginału albo egzemplarzy,
3) w zakresie innego rozpowszechniania utworu - publiczne wykonanie, wystawienie, wyświetlenie, odtworzenie oraz nadawanie reemitowanie, a także publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i w czasie przez siebie wybranym.

Umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych przypomina umowę przenoszącą własność rzeczy, np. umowę sprzedaży, zaś umowa licencyjna - umowę o korzystanie z rzeczy, np. umowę najmu czy dzierżawy. W wyniku zawarcia umowy o przeniesienie autorskich praw majątkowych autor utworu przenosi je na inną osobę, a więc dochodzi do zmiany ich właściciela. Natomiast przy umowie licencyjnej licencjobiorca uzyskuje prawo do korzystania z dzieła, przy czym autorskie prawa majątkowe pozostają przy autorze. Autor może na przykład przenieść na nabywcę prawo publicznego udostępniania, reklamy oraz promocji, a zatrzymać prawo do rozpowszechniania w Internecie.

Umowy licencyjne mogą mieć charakter wyłączny lub niewyłączny. W wyniku zawarcia umowy licencyjnej wyłącznej licencjobiorca staje się jedyną osobą uprawnioną do korzystania z utworu. Natomiast umowa licencyjna niewyłączna uprawnia licencjobiorcę do korzystania z dzieła obok autora i innych osób, które również mogą uzyskać kolejne licencje.

Ponadto umowy licencyjne mogą być zawierane na czas określony, wówczas wygasają z upływem tego okresu, albo na czas nieokreślony (wtedy mogą być przez każdą ze stron wypowiedziane). Natomiast umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych ma charakter „ostateczny".

Na czym polega tzw. dozwolony użytek treści?

Prawo autorskie wprowadza pojęcie tzw. dozwolonego użytku chronionych utworów. Polega on na możliwości nieodpłatnego korzystania z plików muzycznych, filmów i artykułów nie tylko posiadaczowi oryginalnego nagrania, ale także osobom, które pozostają z nim w bliskim związku osobistym.

Oznacza to, że można udostępniać legalnie pobrany plik, ale tylko pewnym osobom, z którymi utrzymuje się bliski kontakt. Chodzi tu przede wszystkim o osoby

związane stosunkiem pokrewieństwa, powinowactwa albo relacjami towarzyskimi. Można zatem wysyłać pliki z utworami swoim kolegom, ale nie można wymieniać się nimi z osobami, których nie zna.

Pokrewieństwo oznacza spokrewnienie w linii prostej (np. ojciec z synem, babcia z wnuczką), jak i w linii bocznej (np. brat z siostrą, ciotka z siostrzenicą). Z kolei powinowactwo powstaje na skutek zawarcia małżeństwa i jest to związek między małżonkiem i całą rodziną drugiego małżonka.

W ramach „dozwolonego użytku" można zapisywać strony www na własnym komputerze, kopiować artykuły, książki, pliki muzyczne lub filmowe z Internetu i tworzyć z nich własne zbiory, które następnie będą wykorzystywane do tzw. użytku prywatnego (np. do nauki, jako umilenie czasu czy realizowanie swojego hobby).

Tzw. „dozwolony użytek" nie dotyczy oprogramowania komputerowego.

Czy tzw. „dozwolony użytek" odnosi się także do aplikacji *peer to peer?*

Szczególnego znaczenia nabiera kwestia tzw. dozwolonego użytku w kontekście korzystania z aplikacji typu *peer to peer* (p2p). Sieci te obejmują komputery komunikujące się bezpośrednio pomiędzy sobą, zaś udostępniane dane nie są przekazywane za pośrednictwem centralnego serwera. Korzystanie z tych rozwiązań jest bezpłatne.

Obecnie do najpopularniejszych programów typu p2p należą: eMule, DirectConnect, Bittorent. W przypadku programu eMule zasadniczy mechanizm usprawniający pozyskiwanie danych opiera się na wyszukiwarce wbudowanej w aplikację. Jeśli chodzi o program DirectConnect, niezbędne jest dotarcie do konkretnego kanału (tzw. *hub*), a następnie wyszukiwanie interesujących użytkownika danych. Aplikacja Bittorent opiera swoje funkcjonowanie na plikach o rozszerzeniu torrent, zawierających, w uproszczeniu, informacje o lokalizacji danych, udostępniane w różnych przestrzeniach Internetu[3].

Poza pewnymi wyjątkami korzystanie z aplikacji typu *peer to peer* jest dozwolone.

Wymiana danych w postaci programów komputerowych za pośrednictwem aplikacji p2p jest niedozwolona. To samo dotyczy gier komputerowych czy encyklopedii multimedialnych.

Korzystanie w ramach dozwolonego użytku osobistego możliwe jest jednak wyłącznie w przypadku, gdy utwór został rozpowszechniony. Za utwór rozpowszechniony uznaje się taki, który za zezwoleniem twórcy został w jakikolwiek sposób udostępniony publicznie. Oznacza to, że nie można korzystać z utworów, które „wyciekły" z zamkniętego pokazu bądź wyświetlenia podczas prapremiery dzieła przeznaczonej wyłącznie dla z góry określonego kręgu odbiorców. Niedozwolone jest zatem pobieranie utworu filmowego przed jego premierą.

Co wolno rozpowszechniać?

Wolno rozpowszechniać w celach informacyjnych w prasie, radiu, telewizji i Internecie:

1) już rozpowszechnione - zarówno w oryginale, jak i w tłumaczeniu:
   - sprawozdania o aktualnych wydarzeniach (np.: relację z meczu siatkówki, opis zamieszek, korespondencję z miejsca działań zbrojnych),

3 *Ibidem...*

- aktualne artykuły na tematy polityczne, gospodarcze lub religijne, chyba że zostało wyraźnie zastrzeżone, że ich dalsze rozpowszechnianie jest zabronione (autorowi przysługuje jednak z tego tytułu prawo do wynagrodzenia),
- aktualne wypowiedzi i fotografie reporterskie (autorowi przysługuje jednak z tego tytułu prawo do wynagrodzenia),

2) krótkie wyciągi ze sprawozdań i artykułów (w formie cytatu można przywołać kilkuzdaniową wypowiedź ważnej osobistość opublikowaną na przykład w wywiadzie dla środków masowego przekazu),
3) przeglądy publikacji i utworów rozpowszechnionych (dozwolone jest rozpowszechnianie przeglądów prasy),
4) mowy wygłoszone na publicznych zebraniach i rozprawach,
5) krótkie streszczenia rozpowszechnionych utworów (np. streszczenia książek w czasopismach literackich).

Czym jest plagiat w sieci?

Słowo plagiat pochodzi od łacińskiego: *plagiarius,* co znaczy: wyzyskiwacz, handlarz niewolników oraz *plagiator* – osoba, która popełnia plagiat. *„Jest to duchowa kradzież, polegająca na całkowitym przejęciu cudzego utworu lub w znacznej jego części. Plagiat polega na zaczerpnięciu cudzych sformułowań w dosłownym brzmieniu, jednak bez ujęcia tej treści w cudzysłów i bez podania nazwy źródła, z którego pochodzi. Plagiat jest naruszeniem własności intelektualnej innej osoby w zakresie nauki, muzyki i innych dziedzin twórczości.”*[4]

Słownik wyrazów obcych określa plagiat jako *„1. Przywłaszczenie cudzego utworu lub pomysłu twórczego, wydanie cudzego utworu pod własnym nazwiskiem. 2. Dosłowne zapożyczenie z cudzego dzieła opublikowane jako oryginalne i własne.”*[5]

W polskim prawie plagiat stanowi przestępstwo i zagrożone jest karą grzywny, ograniczenia wolności lub nawet pozbawienia wolności do lat 3. Ustawa o ochronie praw autorskich i prawach pokrewnych stanowi, że kto przywłaszcza sobie autorstwo albo wprowadza w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania podlega karze pozbawienia wolności do lat 3, ograniczenia wolności albo grzywny.

Zamieszczając swój utwór w sieci, autor automatycznie zezwala internautom na jego przeglądanie, wykonywanie jego tymczasowych kopii lub przechowywanie u siebie na dysku (czyli na tzw. korzystanie w ramach dozwolonego użytku). Jednak w przypadku kiedy internauta będzie chciał wykorzystać cudzą treść poza granicami dozwolonego użytkowania, np. publikując ją na własnej stronie www czy w celach marketingowych, będzie musiał uzyskać zgodę twórcy. Jeśli zrobi to bez wymaganej zgody, dopuszcza się plagiatu i naraża na związaną z tym odpowiedzialność.

Plagiatu nie należy mylić z kompilacją lub parafrazą.

Czym jest kompilacja?

Kompilacja to zestawianie lub łączenie fragmentów dzieł innych autorów (lub niekiedy własnych). Polega na tworzeniu nowych układów, relacji, powiązań i kombinacji elementów na podstawie bezpośrednich skojarzeń i koncepcji zaczerpniętych z cudzych

4 Por. *Brockhaus Enzyklopaedie,*
5 *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 863

prac. Kompilacja jest więc procesem przetwórczym i stanowi próbę stworzenia quasi - własnego dzieła, przy czym autor podaje źródło inspiracji.

W przeciwieństwie do kompilacji plagiat jest wynikiem działania całkowicie nagannego, ponieważ oznacza świadome przywłaszczenie sobie cudzego pomysłu. Niektórzy autorzy popełniają plagiat, przepisując fragmenty kilku prac i łącząc je mechanicznie w jedną całość, bez żadnego wkładu własnej pracy twórczej, aby powstało nowe dzieło naukowe lub badawcze.[6]

Czym jest parafraza?

Parafraza natomiast to swobodna przeróbka tekstu lub tłumaczenia, która rozwija i modyfikuje treść oryginału, zachowując jednak jego zasadniczy sens. Można zatem powiedzieć, że parafrazuje osoba, która przestudiowany tekst czy treść publikacji referuje własnymi słowami i w taki sposób, w jaki to zrozumiała.

Parafraza jest czytelna tylko wtedy, gdy odwołuje się do dzieła powszechnie znanego. Nie stanowi ona plagiatu, ale parafrazując tekst, należy dać odsyłacz i podać nazwisko autora książki lub artykułu. Nie należy parafrazować nazw oryginalnych, terminów technicznych i naukowych, ponieważ mogłoby to prowadzić do nieporozumień.

Czy istnieją skuteczne metody walki z plagiatem w sieci?

Bardzo trudno o skuteczne zabezpieczenie materiałów znajdujących się na stronach WWW przed nielegalnym kopiowaniem. Jest to czysty kod HTML-owy, którego źródło można powielić bez problemu. W praktyce najczęstszym ze sposobów zwalczania plagiatu w sieci jest zgłoszenie się do administratora serwera zarządzającego stroną, na której umieszczono splagiatowane treści. Administrator może wycofać taki materiał i zablokować plagiatorów.

Autor utworu, którego prawa naruszono, może też złożyć pozew do sądu. Jak wspomniano powyżej, tego typu roszczenia rozstrzyga sąd okręgowy. Kierując sprawę do sądu, poszkodowany musi jednak liczyć się z tym, że będzie musiał udowodnić naruszenie swoich praw.

Ostatnio coraz częściej w walce z plagiatem wykorzystywany jest system antyplagiatowy - Plagiat.pl. Porównując dzieła, system ten generuje raport, który może znacznie ułatwić i przyspieszyć udowodnienie plagiatu.

Jak czerpać z cudzych treści i nie popełnić plagiatu?

Osoby, które nie mają uprawnień do dysponowania utworem, mogą z niego korzystać, ale wyłącznie w ograniczonym zakresie. Zgodnie z prawem autorskim wolno bez zgody autora przytaczać w utworach stanowiących samoistną całość urywki rozpowszechnionych utworów lub drobne utwory w całości, w zakresie uzasadnionym wyjaśnianiem, analizą krytyczną, nauczaniem lub prawami gatunku twórczości, a także w celach dydaktycznych i naukowych. Wówczas cytowanemu twórcy przysługuje prawo do wynagrodzenia. Jest to tzw. prawo cytatu.

Każdy cytowany utwór lub jego fragment trzeba jedna odpowiednio oznaczyć. Zgodnie z prawem autorskim można korzystać z utworów w granicach dozwolonego użytku pod

6 Por. E. Niedzielska, *Mały poradnik autora i recenzenta pracy akademickiej*, Wrocław 1993, s. 45 i 46

warunkiem wymienienia imienia i nazwiska twórcy oraz źródła. Gdy materiały zostały zaczerpnięte ze strony internetowej, należy również podać jej adres. Oznaczać trzeba także fragmenty utworów nieznanych twórców. W takiej sytuacji należy podać źródło oraz zamieścić krótką wzmiankę, że powołany utwór jest dziełem anonimowego twórcy.

Wyrok SN z 23 listopada 2004 r., sygn. akt I CK 232/2004: *„W art. 29 ust 1 ustawy o ochronie praw autorskich i prawach pokrewnych nie chodzi o rozmiar przytaczanego we własnym dziele utworu, lecz o ich wzajemne relacje i cel cytatu. W określonych wypadkach uzasadnione może być nawet przytoczenie cudzego utworu w całości, jeżeli następuje to w celu wyjaśniania, analizy krytycznej, nauczania lub uzasadnione jest prawami gatunku twórczości. W każdym razie jednak cytowany urywek lub nawet cały drobny utwór musi pozostawać w takiej proporcji do wkładu własnej twórczości, aby nie było wątpliwości co do tego, że powstało własne, samoistne dzieło. Ponadto, ze względu na różnorodność stanów taktycznych, nie jest możliwe stworzenie ogólnej reguły określającej proporcje utworu przejmowanego do utworu własnego. Jak się przyjmuje, cytat w stosunku do całości musi pełnić rolę podrzędną. Ocena, czy ze względu na rozmiar cytatu przejęcie jest dozwolone, musi być dokonana zatem w okolicznościach konkretnej sprawy."*

Czy można cytować elektroniczne publikacje prasowe?

Współczesne serwisy informacyjne i poradnicze oferują dostęp do elektronicznych publikacji prasowych. Wykupując jednorazowy kod sms-em lub okresowy abonament, można uzyskać prawa do swobodnego wykorzystywania materiałów z archiwum na każdym polu eksploatacji. Używanie takich materiałów możliwe jest bez zgody autora, jednak wyłącznie na zasadzie prawa cytatu, czyli zamieścić je go fragment z powołaniem źródła, autora i daty publikacji.

Dostęp do takich internetowych publikacji prasowych można uzyskać także poprzez wykupienie licencji prasowej. Dzięki niej instytucje prasowe mogą przejąć artykuł ze strony jakiegoś dziennika lub czasopisma i umieścić go na własnej stronie internetowej z podaniem źródła.

Większość z nas ma na co dzień do czynienia z Internetem. Wykorzystujemy go w pracy, szkole i w domu. Jest to niewątpliwie najobszerniejsze źródło informacji. Biorąc pod uwagę ogólną dostępność, popularność i częstotliwość korzystania z jego zasobów, łatwo stać się zarówno ofiarą, jak i sprawcą naruszenia praw autorskich. Prawo przewiduje jednak środki, których celem jest zapobieganie tego typu praktykom. Dla tych, których prawa naruszono, oznacza to, że mają możliwość skutecznej ochrony, dla tych zaś, którzy naruszenia się dopuścili – że nie pozostają bezkarni, grożą im bowiem określone przepisami sankcje.

Podstawa prawna

Ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tj. Dz. U. z 2006 r., nr 90, poz. 631 z późn. zm.)

Katarzyna Czajkowska-Matosiuk - doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, autorka kilkudziesięciu artykułów i podręczników prawniczych.

Znaczenie „copyright" w administracji publicznej

Jacek Murzydło

Organy administracji publicznej niejednokrotnie posługują się terminem „copyright". Oznaczenie takie nie zawsze nadaje określonym treściom ochronę prawną. Nie zawsze można też je uznać za zgodne z obowiązującym prawem.

Nawet pobieżny przegląd stron internetowych organów administracji publicznej, a w szczególności ich aparatu pomocniczego w postaci obsługujących je urzędów, pozwala zauważyć, jak często stosują one anglojęzyczne zwroty „copyright" lub „all rights reserved". „Copyright" niejednokrotnie występuje przy tym wraz z oznaczającym go symbolem ©, lub też symbol ten używany jest samodzielnie. Zastosowanie powyższych oznaczeń nie zawsze powoduje, iż dana treść objęta zostaje automatycznie ochroną pożądaną przez organ. Nie zawsze ponadto uznać ją można za zgodną z obowiązującymi przepisami prawa. Stosowane są przy tym generalnie dwie metody (łącznie lub alternatywnie), chociaż łączenie oznaczeń „copyright" z „all rights reserved" zdarza się zdecydowanie rzadziej niż powołanie się wyłącznie na notę copyrightową. Oznaczenia te umieszcza się na stronach Biuletynu Informacji Publicznej urzędu (lub na stronach WWW niebędących stronami podmiotowymi BIP), a także wskazuje w dokumentach i materiałach urzędowych (zarówno elektronicznych, jak i sporządzonych w tradycyjnej, papierowej formie).

Jak wyjaśnić „copyright" i inne oznaczenia?

Termin „copyright", jak wskazuje angielska wersja Wikipedii, najogólniej rzecz ujmując, określa oznaczenie pewnych szczególnych praw przysługujących twórcy dzieła, w tym w szczególności – jak sama nazwa wskazuje – prawa do kopiowania. Najmłodszych korzeni klauzuli copyrightowej doszukują się niektórzy w roku 1789, kiedy to weszła w życie Konstytucja Stanów Zjednoczonych[1]. Gwarantowała ona w art. 1 sekcja 8 tiret ósme autorom i wynalazcom na określony czas wyłączne prawo do ich pism i wynalazków. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w 1790 r., kiedy to wszedł w życie Copyright Act.[2] Wprowadzał on czternastoletni okres ochronny z założeniem czternastoletniego przedłużenia w przypadku pozostawiania przy życiu właściciela praw. Pamiętać jednak należy, że prawo autorskie rozwijało się już wcześniej, czego przykładem może być chociażby Statut Królowej Anny z 1709 r.

Co istotne, pomimo iż termin „copyright" moc prawną posiada głównie w Stanach Zjednoczonych, także tam jest on dodawany jedynie opcjonalnie[3]. Międzynarodowym oznaczeniem noty copyrightowej jest natomiast ©. Symbol ten znaczenie międzynarodowe uzyskał na mocy Powszechnej konwencji o prawie autorskim[4]. Zgodnie z zawartym w niej art. III ust. 1 konwencja obejmuje dzieła charakteryzujące się m.in. tym, iż zostały

1 http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html
2 http://www.copyright.gov/history/1790act.pdf
3 Przez podanie terminu „copyright", symbolu © i właściciela praw autorskich.
4 Zwanej Konwencją Genewską lub Uniwersalną.

opublikowane z upoważnienia autora lub innego podmiotu prawa autorskiego, z zastrzeżeniem opatrzenia ich wszystkich egzemplarzy od pierwszej publikacji symbolem © oraz nazwą podmiotu prawa autorskiego i wskazaniem roku pierwszej publikacji. Konwencja zastrzegła jednocześnie, aby symbol, nazwa i rok były zamieszczone w sposób i w miejscu wskazującym wyraźnie zastrzeżenie praw autorskich. Konwencja w art. I wskazała jednocześnie, iż odnosi się do dzieł literackich, naukowych i artystycznych, takich jak dzieła pisane, utwory muzyczne, dramatyczne i filmowe, dzieła malarskie, graficzne i rzeźby. Polska do Konwencji Genewskiej przystąpiła z dniem 9 marca 1977 r.[5]

Innym często spotykanym oznaczeniem jest „all right reserved", czyli wszystkie prawa zastrzeżone. Jego zastosowanie wprowadzone zostało mocą Konwencji z Buenos Aires z 1910 r. i oznaczało prawnoautorską ochronę dzieł zawierających to oznaczenie. W praktyce obecnie jego znaczenie jest czysto symboliczne. Wszystkie strony konwencji stały się bowiem także sygnatariuszami Konwencji Berneńskiej (ostatnie państwo zostało jej sygnatariuszem w 2000 r. Była nią Nikaragua). Konwencja ta, a dokładniej Konwencja berneńska o ochronie dzieł literackich i artystycznych podpisana w Bernie 9 września 1886 r., sprawiła także, że w większości państw świata nie tylko „all rights reserved", lecz także oznaczenia „copyright" oraz „©" posiadają obecnie znaczenie głównie symboliczne. W art. 5 ust. 2 wskazała ona bowiem jednoznacznie, że korzystanie z praw autorskich i ich wykonywanie nie wymaga spełnienia żadnych formalności. Dotyczy to także Stanów Zjednoczonych, które do Konwencji Berneńskiej przystąpiły w roku 1988. Tym samym także w Stanach Zjednoczonych dzieła uzyskują ochronę z chwilą ich powstania.[6] Polska ratyfikowała Konwencję już w 1920 r.[7], a następnie w roku 1935 w tzw. redakcji rzymskiej z 2 czerwca 1928 r.[8]. Obecnie zaś jest jej stroną w tzw. redakcji paryskiej[9].

Poza powyższymi spotkać się można także z wieloma innymi terminami stosowanymi w zakresie tematyki ochrony praw autorskich. Wymieć można w tym miejscu chociażby „copyleft", którego symbolem jest odwrócony symbol „©", tj. rodzaj licencji dopuszczający dowolne kopiowanie, rozprzestrzenianie, a nawet modyfikację utworu (z zastrzeżeniem, aby te operacje były także objęte ideą copyleft, tj. wolnością kopiowania, dystrybucji i modyfikacji). Oznaczenia „copyright", „©" oraz „all rights reserved" spotyka się jednak najczęściej. Tym samym im w szczególności należy przyjrzeć się najdokładniej.

5 Oświadczenie Rządowe z dnia 20 stycznia 1978 r. w sprawie przystąpienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do Powszechnej konwencji o prawie autorskim i protokołów nr 1 i nr 2, sporządzonych w Paryżu dnia 24 lipca 1971 r., oraz do Powszechnej konwencji o prawie autorskim i protokołu nr 1, sporządzonych w Genewie dnia 6 września 1952 r. , Dz. U. z 1978 r., nr 8, poz. 29.

6 W konsekwencji – jak informuje U.S. Copyright Office – nie ma konieczności rejestracji dzieł – www.copyright.gov.

7 Oświadczenie Rządowe z dnia 12 maja 1921 r. w przedmiocie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do międzynarodowej Konwencji, dotyczącej ochrony utworów literackich i artystycznych, podpisanej w Bernie dnia 9 września 1886 r., a przejrzanej w Berlinie dnia 13 listopada 1908 r., Dz. U. z 1922 r., nr 3, poz. 16.

8 Konwencja berneńska o ochronie dzieł literackich i artystycznych z dnia 9 września 1886 r., przejrzana w Berlinie dnia 13 listopada 1908 r. i w Rzymie dnia 2 czerwca 1928 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 5 marca 1934 r. - Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 213), Dz. U. z 1935 r. Nr 84, poz. 515.

9 Oświadczenie Rządowe z dnia 30 sierpnia 1994 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do artykułów od 1 do 21 oraz do załącznika do Aktu paryskiego Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych, sporządzonego w Paryżu dnia 24 lipca 1971 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 104, poz. 507.

Copyright a prawo autorskie

Ustawą regulującą w Polsce kwestię praw autorskich jest ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r., nr 90, poz. 631 z późn. zm., zwana dalej jako „p.a.p.p."). Już w pierwszym artykule wskazuje ona, iż przedmiotem prawa autorskiego, tj. utworu, jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Utwór jest przy tym przedmiotem prawa autorskiego od chwili ustalenia (nie ma przy tym znaczenia czy jest ukończony). Szczególną uwagę należy zwrócić na ust. 4, przyznający twórcy ochronę niezależnie od spełnienia jakichkolwiek formalności. Zapis taki jednoznacznie określa więc, iż oznaczenia typu „copyright" lub „all rights reserved" nie mają w Polsce żadnego znaczenia, gdyż utwory ochronę zdobywają z mocy ustawy, a nie dodatkowych not jakimi zostały opatrzone. Zasada ta jest zresztą zbieżna z przytoczoną już Konwencją Berneńską. Jakie więc znaczenie może mieć ich stosowanie przez organy administracji publicznej? W sferze psychologicznej na pewno mogą one potencjalnie „odstraszać" osoby chcące naruszyć prawa autorskie przysługujące tymże organom. Zastanowić jednak należałoby się, jakie prawa autorskie mogą do nich w ogóle ewentualnie należeć? W tym miejscu wskazać należy, iż p.a.p.p. wprowadza podział na prawa autorskie osobiste i majątkowe. Osobiste prawa autorskie, jak wskazuje art. 16 p.a.p.p., chronią nieograniczoną w czasie i niepodlegającą zrzeczeniu się lub zbyciu więź twórcy z utworem, a w szczególności prawo do:

1) autorstwa utworu;
2) oznaczenia utworu swoim nazwiskiem lub pseudonimem albo do udostępniania go anonimowo;
3) nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania;
4) decydowania o pierwszym udostępnieniu utworu publiczności;
5) nadzoru nad sposobem korzystania z utworu.

Jak widać, ustawodawca nie zdecydował się sprecyzować zamkniętego katalogu praw osobistych przysługujących twórcy. Tym samym wyróżnić można także i inne prawa, jak chociażby prawo żądania od nabywcy oryginału utworu udostępnienia go twórcy w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wykonywania prawa autorskiego (art. 52 ust. 3 p.a.p.p.). Przykładem naruszenia osobistego prawa autorskiego jest np. plagiat. Istotnym elementem osobistych praw autorskich – w kontekście niniejszego artykułu - jest to, iż nie przysługują one osobom prawnym, lecz jedynie osobom fizycznym. Wspomnieć należy w tym miejscu, że twórcą w świetle art. 8 ust. 2 p.a.p.p. jest osoba, której nazwisko w tym charakterze uwidoczniono na egzemplarzach utworu lub której autorstwo podano do publicznej wiadomości w jakikolwiek inny sposób w związku z rozpowszechnianiem utworu. Tym samym zastosowanie oznaczenia „copyright" stosowanego przez organy administracji publicznej rozważać można wyłącznie na płaszczyźnie drugiej kategorii praw autorskich, tj. praw majątkowych. Nie ma przy tym znaczenia, że dany utwór wykonała w praktyce osoba fizyczna, tj. pracownik organu. Jej bowiem przysługiwać będzie prawo autorskie osobiste do utworu. Prawa majątkowe zaś najczęściej – zgodnie z art. 12 p.a.p.p. - przechodzą na pracodawcę (o innym rozwiązaniu stanowić może ustawa bądź umowa o pracę). Autorskie prawa majątkowe uregulowane zostały w oddziale drugim ustawy. Ich istotą – w świetle art. 17 cyt. ustawy - jest przyznanie twórcy wyłącznego prawa do korzystania z utworu i rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu. Jak więc widać, także i w tym zakresie ustawa posługuje się otwartym katalogiem, wskazując, iż prawo rozporządzania przysługuje na wszystkich polach eksploatacji. Tym samym niemożliwym jest przedstawienie ich

wszystkich w tym miejscu. Dla przykładu wskazać można, iż zgodnie z art. 50 ustawy w zakresie odrębnych pól eksploatacji znajdują się w szczególności:

1) utrwalanie i zwielokrotnianie utworu - wytwarzanie określoną techniką egzemplarzy utworu, w tym techniką drukarską, reprograficzną, zapisu magnetycznego oraz techniką cyfrową;
2) obrót oryginałem albo egzemplarzami, na których utwór utrwalono - wprowadzanie do obrotu, użyczenie lub najem oryginału albo egzemplarzy;
3) rozpowszechnianie utworu w sposób inny niż określony w pkt 2 - publiczne wykonanie, wystawienie, wyświetlenie, odtworzenie oraz nadawanie i reemitowanie, a także publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i w czasie przez siebie wybranym.

Prawo autorskie a dokumenty urzędowe

Prawo domagania się ochrony prawnoautorskiej przez organy administracji publicznej doznaje mocnego ograniczenia w związku z treścią art. 4 p.a.p.p. Zgodnie z cyt. artykułem nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego:

1) akty normatywne lub ich urzędowe projekty;
2) urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole;
3) opublikowane opisy patentowe lub ochronne;
4) proste informacje prasowe.

Warto skupić się w tym miejscu w szczególności na zagadnieniu urzędowych dokumentów i urzędowych materiałów, one bowiem mogą, w kontekście tematu niniejszego opracowania, budzić najwięcej wątpliwości. Wiążą się one przede wszystkim z brakiem jednoznacznej definicji tychże terminów, przy czym problem ten jest szczególnie wyraźny w przypadku urzędowych materiałów.

Odnośnie definicji dokumentu urzędowego wymieć należy w szczególności te, które określone zostały w:

- art. 244 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm., dalej jako „Kpc"), zgodnie z którym *„dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone"* - definicja koncentruje się więc w szczególności na twórcy dokumentu i jego formie (dokument urzędowy stanowi tu przeciwieństwo dokumentu prywatnego określonego w art. 245 cyt. ustawy);
- art. 76 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., dalej jako „Kpa"), zgodnie z którym *„dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone"* (jest to więc definicja zbliżona do wcześniej przytoczonej);
- art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm., dalej jako „d.i.p."), zgodnie z którym *„dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy"*.

Przytoczyć należałoby także art. 115 §14 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) definiujący „dokument" jako *„każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze*

względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne".

Jak widać, najważniejsza różnica pomiędzy definicjami wskazanymi w Kpc i Kpa a definicją wypływającą z ustawy o dostępie do informacji publicznej jest forma sporządzenia pisma. O ile pierwsze dwa wskazane akty wymagają, aby dokument sporządzony został w przepisanej formie, ostatni z nich dopuszcza, aby forma ta była dowolna, co poszerza zdecydowanie zakres definicyjny terminu.

W związku z powyższym do zakresu „dokumentów urzędowych" w węższym znaczeniu zaliczyć należy m.in.: decyzje i postanowienia administracyjne, zaświadczenia, świadectwa, wezwania, obwieszczenia, dowody doręczeń. W szerszym zaś znaczeniu, zgodnym z ustawą o dostępie do informacji publicznej, należą doń w szczególności akty administracyjne i inne rozstrzygnięcia, a także dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a d.i.p.). Zwrot „w szczególności" wskazuje przy tym, iż zakres przedmiotowy dokumentów urzędowych w świetle d.i.p. jest bardzo szeroki.

Za dokument urzędowy zgodnie z orzecznictwem uznać można chociażby ocenę techniczną wykonanych robót budowlanych, sporządzoną na prywatne zlecenie strony, po zobowiązaniu przez organ do jej przedłożenia, po dołączeniu jej do akt sprawy (wyrok NSA w Białymstoku z dnia 29 stycznia 2003 r., SA/Bk 1171/02, Lex nr 575143).

Zdecydowanie trudniejszą kwestią okazuje się zdefiniowanie urzędowych materiałów. Ich definicji nie znajdziemy bowiem ani w p.a.p.p., ani też – tak jak w przypadku dokumentów urzędowych – w odrębnych przepisach. Tym samym skorzystać należałoby w szczególności z poglądów wyrażonych w orzecznictwie. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2009 r. (V CSK 337/08, Lex nr 488738) materiałami urzędowymi są materiały pochodzące od urzędu lub innej instytucji wykonującej zadania publiczne.[10] Jest to, jak widać, definicja bardzo pojemna. Jeszcze szerszą definicję przedstawił NSA w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 1996 r. (I SA/Kr 829/96, Lex nr 28932). Zgodnie z nią materiałem urzędowym jest *„wszystko co, nie będąc dokumentem, jest urzędowe. Przy czym cechę tę materiał może uzyskać, gdy pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź wreszcie dlatego, że powstał w rezultacie zastosowanej procedury urzędowej."*[11] Jak widać, zakres przedmiotowy materiału urzędowego jest bardzo szeroki. Warto przy tym zaznaczyć, że granica pomiędzy dokumentami a materiałami urzędowymi bywa płynna. Świadczy o tym fakt, iż o ile WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r. (II SA/Gd 897/05, Lex nr 244367) uznał wycenę nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa za dokument urzędowy, to WSA w Opolu w wyroku z dnia 17 stycznia 2008 r. (II SAB/Op 20/07, Lex nr 505255) wycenę nieruchomości uznał za materiał urzędowy.

Jak wynika z powyższego, notą copyrightową nie należy opatrywać tych dokumentów i materiałów, które spełniają przesłanki nazwania ich urzędowymi. Wobec nich przepisy p.a.p.p. nie znajdują bowiem

10 Sąd uznał w tym przypadku, że materiałem nie jest Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

11 W przytoczonym wyroku sąd uznał, że materiałem urzędowym jest opinia biegłego powstała w rezultacie zastosowania procedury urzędowej.

zastosowania. Trudno zakładać natomiast, aby organy administracji publicznej używały tejże noty, kierując ją wyłącznie wobec obywateli państw będących stroną Konwencji Genewskiej, a nie będących jednocześnie stroną Konwencji Berneńskiej.

Informacja publiczna a nota copyright

Zastosowanie noty „copyright" dodatkowego ograniczenia doznaje z uwagi na przepisy d.i.p. Przyznaje ona bowiem w art. 2a ust. 1 każdemu prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej[12], przy czym wskazuje, iż jego zasady nie mogą naruszać prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania. Ponowne wykorzystanie ustawa definiuje w art. 23a ust. 1 jako *„wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ust. 2 i 3, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona"*. Odbywa się ono, co do zasady, zgodnie z art. 23b ust. 1 - bezpłatnie i bez ograniczeń warunkami. Ograniczenia możliwe do nałożenia przez udostępniającego są przy tym stosunkowo nieliczne. Należą do nich m.in. obowiązek poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji publicznej od podmiotu zobowiązanego (art. 23b ust. 2 pkt 1 ustawy). Dodatkowo, jeżeli informacja publiczna spełnia cechy utworu w rozumieniu p.a.p.p., podmiot udostępniający określa sposób korzystania z niej, zapewniający możliwość dowolnego wykorzystywania utworu do celów komercyjnych i niekomercyjnych, tworzenia i rozpowszechniania jego kopii w całości lub we fragmentach oraz wprowadzania zmian i rozpowszechniania utworów zależnych (art. 23 ust. 3 d.i.p.). Nie oznacza to przy tym, iż przepis ten odnosi się jedynie do utworów stanowiących przedmiot prawa autorskiego. Jak już bowiem wspomniano, nie każdy utwór mogący stanowić informację publiczną (a w szczególności informacja w nim zawarta) został objęty przez ustawodawcę ochroną wynikającą z przepisów p.a.p.p., wystarczy bowiem samo zakwalifikowanie informacji publicznej jako utworu. Przykładem takim są wspomniane juz uprzednio dokumenty i materiały urzędowe, które nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego, posiadać zaś mogą cechy utworu w świetle p.a.p.p.

Warto wskazać ponadto na treść art. 23e ust. 1 ustawy, który zakazuje wprowadzania ograniczenia korzystania z tej informacji przez innych użytkowników przy udostępnianiu informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania, *„chyba że jest to niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań publicznych"*.

W świetle powyższego uznać należy, że nie tylko zgodnie z p.a.p.p., lecz także d.i.p., opatrywanie urzędowych dokumentów i materiałów notą copyrightową budzi uzasadnione wątpliwości. Tym bardziej że ich sporządzanie odbywa się za publiczne pieniądze, na koszt podatnika. Dodatkowe wątpliwości budzi umieszczanie tychże not nie tylko na udostępnianych dokumentach i materiałach, lecz także na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (dalej „BIP"). Użytkownik korzystający z takich stron nie wie więc, czy nota copyrightowa (poza nią na stronach BIP

12 Ustawa wprowadza pewne ograniczenia tej zasady wypływające w szczególności z art. 5. Należą do nich m.in. prywatność osoby fizycznej, tajemnica przedsiębiorcy lub ochrona ważnego interesu gospodarczego państwa.

znaleźć można także niekiedy zastrzeżenie „All right reserved") dotyczy jedynie kodu źródłowego strony (lub pewnych jej elementów – w szczególności graficznych) czy też jej całej zawartości, łącznie z załączonymi dokumentami i materiałami. Niezależnie od intencji organu forma taka wskazywałaby na drugą ze wskazanych opcji, co jest tym bardziej uderzające, iż nie występuje na odrębnej stronie WWW organu, lecz na stronie BIP.

Copyright a zakaz reklam

Nie tylko umieszczanie noty copyrightowej na stronie BIP, lecz także jej forma budzi częstokroć spore wątpliwości. Niejednokrotnie bowiem wskazuje ona jako podmiot praw autorskich nie organ, ale odrębny podmiot. Jest nim najczęściej firma, która opracowała daną stronę.[13] Działanie takie uznać można za umieszczanie na stronie BIP reklamy tejże firmy. Ma to istotne znaczenie z uwagi na zapis §11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68), zgodnie z którym strony podmiotowe BIP nie mogą zawierać reklam. Ani rozporządzenie, ani też d.i.p. nie podają jednak niestety definicji terminu „reklama", którą należałoby wykorzystać do stwierdzenia, czy zapis taki stanowi reklamę czy też nie.[14] Wskazać można przy tym, że przepisy prawa zawierają wiele definicji terminu, trudno jednak stwierdzić jednoznacznie, do którego odnosić miałby się termin określony w cytowanym rozporządzeniu. Jako przykład wskazać można chociażby:

- definicję zawartą w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 Nr 43, poz. 226 z późn. zm.), zgodnie z którą reklamą jest przekaz handlowy, pochodzący od podmiotu publicznego lub prywatnego, w związku z jego działalnością gospodarczą lub zawodową, zmierzający do promocji sprzedaży lub odpłatnego korzystania z towarów lub usług; reklamą jest także autopromocja;
- definicję z art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2007 Nr 19, poz. 115 z późn. zm.), zgodnie z którą jest nią nośnik informacji wizualnej w jakiejkolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę;
- definicję reklamy napojów alkoholowych zawartą w art. 2^{l} pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 Nr 70, poz. 473 z późn. zm.), wedle której jest nią publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniących się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych.

Pomimo że definicji terminu „reklama" w przepisach prawa znaleźć można jeszcze więcej, wydaje się, że najwłaściwszym byłoby skorzystanie z pierwszej z wyżej

13 Dodatkowo nawa tej firmy pojawia się czasami także w adresie strony BIP organu, co jest szczególnie widoczne w przypadku niektórych gmin.

14 A nie np. informację handlową (patrz więcej m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2008 r., I SA/Łd 1021/07, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/).

wskazanych. Tym samym umieszczenie na stronie BIP noty copyrightowej podmiotu odpowiedzialnego m.in. za utworzenie, obsługę i hosting strony uznać można nie tylko jako określenie podmiotu praw autorskich, lecz także za jego reklamę. Potwierdzenie znaleźć można także w definicji językowej terminu „reklama", zgodnie z którą jest nią *„rodzaj komunikowania perswazyjnego obejmujący techniki i działania podejmowane w celu zwrócenia uwagi na produkt, usługę lub ideę"* (http://encyklopedia.pwn.pl).

Podsumowanie

Jak wynika z powyższego opracowania, umieszczanie noty copyrightowej na dokumentach i materiałach urzędowych należy uznać za działanie nieznajdujące oparcia w przepisach p.a.p.p. i d.i.p. Obydwie ze wskazanych ustaw pozwalają natomiast wysunąć szereg wątpliwości związanych z taką praktyką. O ile bowiem w przypadku podmiotów nienależących do sfery szeroko rozumianej administracji publicznej zastosowanie omawianej noty nie ma praktycznie znaczenia prawnego[15] (z uwagi na przepisy p.a.p.p. i Konwencji Berneńskiej), nie będąc przy tym przez przepisy ograniczone, o tyle organy administracji publicznej nie powinny podejmować działań, do których nie mają umocowania prawnego.[16]

Jacek Murzydło - doktor nauk politycznych, pracuje jako specjalista ds. prawnych w OUG w Poznaniu.

15 Chociaż może mieć niewątpliwie – co już uprzednio zaznaczono – znaczenie psychologiczne.
16 Przytoczyć można w tym zakresie w szczególności art. 7 Konstytucji RP zobowiązujący organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

Polecamy

SEMINARIUM
TWORZENIE METRYK SPRAW ADMINISTRACYJNYCH. MECHANIZM UJAWNIANIA PROCEDUR PODEJMOWANIA DECYZJI
24 maja 2012 r., Warszawa

W PROGRAMIE:
„Procesy decyzyjne w polskiej administracji - stan obecny i perspektywy rozwoju"
Sławomir Wysocki (QBASE)

„Udostępnianie akt sprawy - przepisy KPA i Ustawy o Dostępie do Informacji Publicznej. Geneza wprowadzenia przepisów o metryce sprawy"
adw. dr Grzegorz Sibiga (Instytut Nauk Prawnych PAN)

„Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad postępowania z dokumentami elektronicznymi - praktyka działania urzędów"
Artur Prasal (Urząd Miasta Łodzi)

„Praktyka stosowania metryki sprawy w Urzędzie Miasta Częstochowa"
Aneta Suliga (Urząd Miasta Częstochowy)

„Jak tworzymy metryki spraw w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim?"
Magdalena Sawicka (Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku)

„Metryka w postępowaniu podatkowym - rozporządzenie MF określające rodzaje spraw wyłączonych z obowiązku prowadzenia metryki. Metryka spraw a ochrona danych osobowych"
Witold Rygiel (specjalista, administrator bezpieczeństwa informacji)

„Aspekty prawne archiwizacji dokumentów papierowych i elektronicznych"
moderowanie dyskusji: dr Ewa Perłakowska, Kazimierz Schmidt, Artur Prasal, Witold Rygiel

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Jawność umów o zamówienie publiczne

Bohdan Widła

Zasada jawności umów

Zgodnie z art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: pzp) umowy o zamówienie publiczne są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Przepis ten wprowadza w życie ogólniejszą zasadę wyrażoną w art. 61 ust. 1-2 Konstytucji RP, zgodnie z którą informacje na temat sposobu wydatkowania publicznych pieniędzy powinny być ujawniane. Koresponduje też z ogólną zasadą jawności procedur udzielania zamówień publicznych wyrażoną w art. 8 ust. 1 pzp.

Mimo że omawiany przepis jest bardzo zwięzły, wywołuje on kilka wątpliwości interpretacyjnych zarówno ze względu na jego sformułowanie, jak i z uwagi na szerszy kontekst normatywny, a zwłaszcza przepisy ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) i ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: u.z.n.k.).

Zakres przedmiotowy obowiązku ujawnienia umowy

W literaturze zwrócono uwagę[1], że z literalnego brzmienia art. 139 ust. 3 pzp można wyprowadzić dwa diametralnie różne wnioski. Z jednej strony zwrot „umowy są jawne" można uznać za przesądzenie, że każda umowa o zamówienie publiczne podlega ujawnieniu, a tym samym wszystkie jej fragmenty, w szczególności załączniki. Odesłanie do przepisów o dostępie do informacji publicznej miałoby wówczas takie znaczenie, że nakładałoby obowiązek udostępniania umów na podmioty, które nie mają ogólnego obowiązku udzielania informacji publicznej, a w pozostałym zakresie nakazywałoby stosowanie przepisów proceduralnych zawartych w u.d.i.p., czyli np. zasady udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej lub na wniosek (art. 7 i nast. u.d.i.p.), zasady ograniczenia opłaty do wysokości kosztów (art. 15 u.d.i.p.) itd. Z drugiej strony można przyjąć, że zwrot „umowy są jawne" przesądza jedynie o uznaniu ich za informację publiczną, natomiast odesłanie do przepisów o dostępie do informacji publicznej nie tylko przesądza o obowiązku udostępniania umów przez podmioty niewymienione w u.d.i.p. jako obowiązane do udzielania informacji, ale jednocześnie obejmuje wszystkie przepisy u.d.i.p.

Praktyczne znaczenie tego rozróżnienia sprowadza się do pytania, czy do udostępniania umów o zamówienie publiczne należy stosować art. 5 ust. 1-2 u.d.i.p., które pozwalają odmówić udzielenia informacji m.in. ze względu na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic chronionych ustawowo, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. J. Jerzykowski stwierdził, że zasadę bezwzględnej jawności umów *trudno byłoby*

1 J. Jerzykowski w: W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz,* wyd. elektroniczne Lex 2010. Podobnie J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. elektroniczne Legalis 2011.

pogodzić z ochroną tajemnic prawnie chronionych, jak również trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla braku jakichkolwiek ograniczeń jawności umowy w sytuacji, gdy jest to możliwe w odniesieniu do oferty oraz wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu[2]. Pogląd ten zasługuje na aprobatę, przy czym warto dodać do niego kilka słów komentarza.

Po pierwsze warto zadać pytanie, czy kwestia ograniczenia dostępu do umowy o zamówienie publiczne z uwagi na ochronę informacji niejawnych w ogóle może zaistnieć w praktyce wobec brzmienia art. 4 pkt 5 pzp, zgodnie z którym ustawy nie stosuje się do *„zamówień zawierających informacje niejawne, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny lub istotny interes państwa"*. Wykładnię tego przepisu utrudnia sama definicja informacji niejawnych zawarta w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, która także odwołuje się do interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się jednak, że odwołanie do interesu publicznego lub interesu państwa, zawarte w art. 4 pkt 5 pzp, należy odnosić do wyłączenia stosowania ustawy, co oznacza, że samo „zawarcie w zamówieniu" informacji niejawnych nie jest wystarczające. Mogą zatem pojawić się przypadki, w których zamówienie będzie dotyczyć zagadnień stanowiących informacje niejawne, ale zostanie udzielone na podstawie prawa zamówień publicznych. Do ujawnienia takiej umowy należy stosować art. 139 ust. 3 pzp i, konsekwentnie, art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

Po drugie - powszechna jest praktyka obejmowania tajemnicą przedsiębiorstwa części oferty oraz dokumentów składanych w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu i potwierdzenia, że oferowane świadczenia spełniają wymagania zamawiającego. Wielokrotnie tego typu dokumenty, zastrzeżone jako poufne na etapie składania ofert czy wniosków, stają się podstawą do przygotowania załączników do umowy. Dotyczy to zwłaszcza „technicznych" opisów dołączanych do oferty oraz wykazów osób, które wezmą udział w realizacji zamówienia. W orzecznictwie wypowiadano niekiedy poglądy, z których można wysnuć wniosek, że zastrzeganie w toku postępowania materiałów, które zostaną następnie inkorporowane do umowy, nie jest dopuszczalne, ponieważ umowy o zamówienie publiczne są jawne, a tajemnica przedsiębiorstwa nie może mieć charakteru „tymczasowego".

Tego typu argumentem posłużyła się Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z 8 października 2010 r.,[2] w którym rozstrzygała o dopuszczalności zastrzeżenia poufności dokumentu opisującego warunki licencyjne oprogramowania. Uznając zastrzeżenie za nieskuteczne, Izba stwierdziła między innymi: *„Załącznik ten jako element oferty będzie stanowił załącznik do przyszłej umowy, a ta zgodnie z dyspozycją art. 139 ust. 3 pzp podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej."* Podobnie w wyroku z 17 maja 2011 r.[3] Izba wyraziła pogląd, że: *„... za tajemnicę przedsiębiorstwa nie można uznać koncepcji świadczenia usługi zawierającej składowe oparte na wytycznych wynikających ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Informacje te stanowią częstokroć znaczniki do umów, są jawne dla wszystkich, a tym samym dla szerokiego ogółu, co jest zgodne z interpretacją art. 139 ust. 3 ustawy Pzp (w odniesieniu do umów w sprawie zamówień publicznych). Nie mają one samodzielnej wartości technologicznej*

2 J. Jerzykowski w: W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo...*, wyd. elektroniczne Lex 2010.
2 KIO 2079/10.
3 KIO 988/11.

i nie są chronione prawami autorskimi, a utajnienie ich ma jedynie na celu uniemożliwienie weryfikacji oferty tego wykonawcy, w zgodności z wymogami postawionymi przez zamawiającego w zapisach SIWZ, zdaniem Odwołującego, umożliwiające ukrycie swoich uchybień przed kontrolą innych wykonawców." Stan faktyczny, w oparciu o który został wydany drugi z cytowanych wyroków, dotyczył opisu organizacji pracy i technologii sprzątania. Zawarte w nim odwołanie do art. 139 ust. 3 pzp nie jest jasne – trudno stwierdzić, czy Izba odnosiła się do konkretnych umów, zawierających dokumenty analogiczne do tych, których dotyczy wyrok, czy odmawia wykonawcom możliwości zastrzegania materiałów, które mają być inkorporowane do umowy, ponieważ i tak będą one wówczas jawne.

Część orzecznictwa opowiada się za węższą interpretacją zasady jawności, zbieżną z cytowanymi wcześniej poglądami doktryny. Przykładowo, w wyroku z 30 czerwca 2008 r.[4] Izba stwierdziła w odniesieniu do art. 139 ust. 3 pzp: *„... wskazany przepis odwołuje się do zasad określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznych, gdzie w art. 5 ust. 2 ustanowiono, iż prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na m.in. tajemnicę przedsiębiorcy, a ograniczenie to nie obowiązuje, gdy przedsiębiorca zrezygnuje z przysługującego mu prawa."* Podobnie liberalny pogląd wyrażono w wyroku z 20 czerwca 2011 r.[5]. Izba stwierdziła w nim, że art. 139 ust. 3 *„... przewiduje udostępnienie umowy na zasadach przewidzianych w przepisach o dostępie do informacji publicznej, a przepisy te respektują zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198))"*.

W mojej ocenie trafniejszy jest pogląd, w myśl którego art. 139 ust. 3 pzp odsyła nie tylko do procedury udostępniania informacji, ale także do przesłanek odmowy jej udostępnienia. Otwiera to wykonawcom drogę do zastrzegania jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji, które mogą następnie znaleźć się w umowie i oczekiwania od zamawiającego, że te fragmenty umowy nie zostaną udostępnione podmiotom trzecim. Nie zmienia to faktu, że na zamawiającym każdorazowo spoczywa obowiązek weryfikowania, czy zastrzeżone przez wykonawcę informacje faktycznie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. W praktyce korzystanie z możliwości zastrzeżenia poufności części oferty lub wniosku staje się regułą, a nie wyjątkiem i niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że wykonawcy zastrzegają pewne dokumenty niezależnie od istnienia faktycznych ku temu przesłanek.

W kontekście przedmiotowego zakresu obowiązku ujawniania umowy warto rozważyć także kwestię dostępu do materiałów niewchodzących w skład umowy, ale związanych z jej realizacją, takich jak faktury, protokoły odbioru itp. W wyroku z 9 listopada 2011 r.[6], Naczelny Sąd Administracyjny uznał istnienie takiego obowiązku, przy czym uzasadnienie wywodu NSA nie jest do końca jasne. NSA przyjął, że *„... w art. 139 ust. 3 stwierdzono, że umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Konsekwencją tej treści regulacji jest stwierdzenie, że stan realizacji umów mający odzwierciedlenie w dokumentach znajdujących się u zamawiającego, stanowi również informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Skoro tak, to zakres jawności umów w sprawach zamówień publicznych*

4 KIO/UZP 595/08.
5 KIO 1172/11.
6 I OSK 1372/11.

oraz stan ich realizacji determinują jedynie postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc jawność umów w sprawach zamówień publicznych będzie podlegać ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, w tym ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy." W oparciu o powyższy wywód trudno przesądzić, czy obowiązek udostępnienia dokumentów powiązanych z realizacją zamówienia należy wyprowadzić z art. 139 ust. 3 pzp, czy tylko z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mniej wątpliwości pozostawia uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 grudnia 2010 r.[7], w którym wprost odniesiono się do relacji między art. 139 ust. 3 pzp a przepisami ustawy o dostępnie do informacji publicznej. Sąd uznał, że szczególna regulacja zawarta w prawie zamówień publicznych *„... nie odbiera przymiotu informacji publicznej innym niż umowy dokumentom posiadającym taki walor, a dotyczącym postępowań przetargowych i szeroko rozumianej realizacji zamówienia publicznego. Wszelkie informacje dotyczące umów o realizację zamówień publicznych są informacjami publicznymi"*, natomiast podstawę obowiązku udostępnienia dokumentów związanych z realizacją zamówienia wywiódł m.in. z art. 6 ust. 1 pkt 3-4 u.d.i.p. Pogląd ten uważam za trafny, ponieważ ustawa - Prawo zamówień publicznych tylko w ograniczonym zakresie dotyczy aspektu wykonywania zamówień. Tym samym trudno pokusić się o tak szeroką interpretację art. 139 ust. 3 pzp, która przyjmowałaby, że pojęciem „umowy" objęte są także dokumenty związane z jej realizacją.

W pewnych wypadkach rozróżnienie podstawy udostępnienia między art. 139 ust. 3 pzp a przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej może mieć istotne znaczenie praktyczne z uwagi na to, że to pierwsze unormowanie dotyczy innej kategorii podmiotów.

Zakres podmiotowy obowiązku ujawnienia umowy

Z dosłownego brzmienia art. 139 ust. 3 pzp nie wynika, na kogo nałożony jest obowiązek udostępnienia umowy. Po pierwsze, można przyjąć, że zwrot „umowy są jawne i podlegają udostępnieniu" należy rozumieć jako nakaz udostępnienia umowy o zamówienie publiczne przez każdy podmiot, w którego posiadaniu znajdzie się taka umowa. Po drugie, możliwa jest interpretacja, w myśl której odesłanie do przepisów o dostępie do informacji publicznej oznacza, że tylko podmioty zobowiązane do jej stosowania mają obowiązek udostępnić umowę. Po trzecie, można przyjąć, że obowiązek udostępnienia umowy dotyczy zamawiających.

W mojej ocenie trudno obronić interpretację przyjmującą, że umowę w sprawie zamówienie publicznego powinien ujawnić każdy, kto nią dysponuje (czyli na przykład wykonawca). W literaturze pojawił się pogląd, zgodnie z którym ustawa *„nie normuje obowiązków wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego, lecz obowiązki podmiotów zamawiających i gdyby intencją ustawodawcy było wykreowanie omawianego obowiązku w stosunku do wykonawcy, uczyniłby to wyraźnym przepisem ustawowym"*[8]. O ile trudno zgodzić się z kategorycznym stwierdzeniem, że ustawa nie normuje obowiązków

7 II SAB/Op 27/10.

8 J. Jerzykowski w: W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo* ..., wyd. elektroniczne Lex 2010.

wykonawców ubiegających się o zamówienie, o tyle na aprobatę zasługuję zapatrywanie, że tego typu obowiązki są wyraźnie oznaczone w ustawie (przykładowo w art. 44 pzp).

Przyjęcie poglądu, w myśl którego odesłanie z art. 139 ust. 3 pzp odsyła także do podmiotowego zakresu obowiązku udostępniania informacji publicznej, mogłoby doprowadzić do absurdalnych sytuacji, w których dany podmiot jest co prawda zobowiązany do udzielenia zamówienia zgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych (zgodnie z art. 3 pzp), jednak nie ma obowiązku ujawnić zawartej umowy, ponieważ nie jest jednym z podmiotów wymienionych w art. 4 u.d.i.p. Wątpliwości mogą dotyczyć zwłaszcza podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3-4 pzp. Nie ma powodu, aby wyłączać te podmioty spod obowiązku udostępnienia umów w kontekście ogólnej zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyrażonej w art. 8 ust. 1 pzp.

Najbardziej zasadny wydaje się trzeci wariant, zgodnie z którym obowiązek udostępnienia umowy na podstawie art. 139 ust. 3 pzp spoczywa na zamawiającym, który tę umowę zawarł (albo jego następcy prawnym). Jednakże ta sama umowa powinna być udostępniona przez inny podmiot, który jest zobowiązany do stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej, także jeśli taki podmiot jest drugą stroną tej umowy, czyli wykonawcą. Wówczas jednak podstawą do jej udostępnienia będą przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie art. 139 ust. 3 pzp.

Wpływ nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej

Ustawa z dnia 16 września 2011 r., która weszła w życie w dniu 29 grudnia 2011 r., wprowadziła szereg zmian do przepisów u.d.i.p., które mogą mieć wpływ na zasady udostępniania umów.

Po pierwsze, dodany został art. 5 ust. 1a u.d.i.p., w myśl którego dopuszczalne jest „czasowe ograniczenie" dostępu do informacji. Zgodnie z tym przepisem dostęp ten *„podlega ograniczeniu ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa w zakresie i w czasie, w jakim udostępnienie informacji osłabiłoby zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem albo zdolność negocjacyjną Rzeczypospolitej Polskiej w procesie zawierania umowy międzynarodowej lub podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej, albo utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym."*

Przepis ten już na etapie uchwalania wzbudzał wiele kontrowersji z uwagi na posłużenie się bardzo ogólnymi sformułowaniami, a w efekcie umożliwienie blokowania dostępu do informacji publicznej w oparciu o nieskonkretyzowane podstawy[9]. Z punktu widzenia udostępniania umów o zamówienie publiczne można sobie wyobrazić interpretację odwołującą się do przesłanki „osłabienia zdolności negocjacyjnej Skarbu Państwa" w przypadku wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie umowy do *statio fisci* w sytuacji, w której toczy się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzone w jednym z trybów negocjacyjnych,

9 Por. publikację Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji *Monitoring art. 5 ust. 1a*, http://mac.gov.pl/artykul-5a/ [dostęp 26.02.2012], gdzie wprost wskazano, że nowy przepis ma dotyczyć przetargów.

w którym zamawiającym jest Skarb Państwa, a wykonawca jest zainteresowany poznaniem treści dotychczasowych umów zawieranych z tym samym zamawiającym. W mojej ocenie art. 5 ust. 1a pzp powinien być stosowany w absolutnie wyjątkowych sytuacjach, a stan faktyczny opisany powyżej zazwyczaj nie będzie spełniać tego kryterium, ponieważ kluczowe informacje o treści wcześniejszych umów o zamówienie publiczne, czyli cena i ogólne określenie przedmiotu zamówienia, i tak powinny być opublikowane w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia zgodnie z art. 95 ust. 1-2 pzp. To na podmiocie zobowiązanym do udostępnienia umowy powinien ciążyć obowiązek wskazania, dlaczego jej ujawnienie mogłoby osłabić zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa i jaki ważny interes gospodarczy byłby naruszony. Sam fakt prowadzenia postępowania o udzielenia zamówienia w trybie negocjacyjnym nie powinien być, moim zdaniem, wystarczający dla skorzystania z art. 5 ust. 1a u.d.i.p.

Po drugie, wspominana nowelizacja wprowadziła do ustawy nowy rozdział 2A, dotyczący ponownego wykorzystania informacji publicznej, implementujący dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na art. 23a ust. 2a, który określa katalog podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji w celu ponownego wykorzystania, a który pokrywa się w znacznym stopniu z art. 3 ust. 1-3a pzp. Tym samym znaczna część zamawiających (przy czym z wyłączeniem tzw. zamawiających sektorowych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 pzp) będzie zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania. Nie ma powodu, by przyjmować, że udostępnieniu w celu ponownego wykorzystania nie powinna podlegać umowa o zamówienie publiczne, choć podstawą prawną będą tu przepisy art. 23a i nast. u.d.i.p., a nie art. 139 ust 3 pzp.

Klauzule umowne dotyczące poufności

W kontekście jawności umów o zamówienie publiczne warto zwrócić uwagę na problem dopuszczalności klauzul umownych dotyczących poufności, w tym zastrzegających poufność samych umów. Klauzule tego typu są rzadko spotykane w umowach zawieranych w wyniku postępowania prowadzonego w trybie konkurencyjnym, jednak w praktyce bywają stosowane w umowach zawieranych z wolnej ręki.

Po pierwsze, omawiana wcześniej nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej usunęła z niej art. 22, który przewidywał szczególną ścieżkę zaskarżenia odmowy udostępnienia informacji publicznej, jeśli podstawą odmowy była m.in. tajemnica „inna niż informacja niejawna, tajemnica skarbowa lub tajemnica statystyczna", czyli – jak się wydaje – także tajemnica przedsiębiorstwa. Przepis ten zakładał, że dochodzenie ujawnienia takiej informacji następuje w postępowaniu prowadzonym przed sądem powszechnym, w którym podmiot, którego dotyczy tajemnica, może wystąpić w roli interwenienta ubocznego po stronie pozwanej (d. art. 22 ust. 2 u.d.i.p.). W praktyce w umowach niekiedy wprowadzano postanowienia, które nakładały na zamawiającego obowiązek umożliwienia wykonawcy skutecznej obrony przed ujawnieniem umowy, w tym umożliwienia mu wniesienia interwencji ubocznej.

Po skreśleniu tego przepisu, także w przypadkach objętych do tej pory jego dyspozycją, należy stosować ogólne zasady zaskarżania odmowy udostępnienia informacji lub bezczynności podmiotu obowiązanego, w tym odesłanie do przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Postępowanie to nie zna instytucji interwenienta ubocznego, a zatem dotychczasowe klauzule odwołujące się do tego zagadnienia straciły praktyczne znaczenie.

Ponadto na uwagę zasługuje art. 35 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.). Przepis ten ogranicza możliwość zastrzegania klauzul umownych dotyczących wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych. Klauzule tego typu są bezskuteczne (*verba legis* uważa się je za niezastrzeżone), z wyłączeniem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 11 ust. 4 u.z.n.k., a także gdy *„jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa”*.

Nie budzi większych wątpliwości, że odwołanie do przepisów u.z.n.k. i zawartej tam definicji tajemnicy wyklucza skuteczność postanowień umieszczonych w umowach zawieranych przez jednostki wymienione w cytowanym przepisie, które poszerzają definicję informacji poufnych poza zakres wytyczony ustawą. Niezrozumiałe jest natomiast odwołanie do „wykazania” przez taki podmiot, że informacja „stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa” z uwagi na istotny interes publiczny lub ważny interes państwa. Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa ma ugruntowane znaczenie w literaturze i orzecznictwie i jest konsekwentnie odnoszone do prawa prywatnego oraz do definicji z art. 11 ust. 4 u.z.n.k., która wyraźnie odnosi się do interesu przedsiębiorcy, a nie interesu publicznego. Ochronie interesu publicznego i interesu państwa służą przepisy o ochronie informacji niejawnych. Nawet jeśli przyjmiemy, że pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie art. 35 u.f.p. należy interpretować autonomicznie, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której jednostka zawierająca umowę wykaże, że zastrzeżenie poufności pewnych informacji niepowiązane z jednoczesnym skorzystaniem z publicznoprawnych instrumentów przewidzianych w przepisach o ochronie informacji niejawnych służy w rzeczywistości czemuś innemu niż indywidualnemu interesowi przedsiębiorcy.

Bohdan Widła - absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, prawnik w kancelarii Maruta i Wspólnicy sp. j., aplikant radcowski.

Weź udział

WARSZTATY
NOWA USTAWA DEWELOPERSKA I JEJ KONSEKWENCJE PRAWNE
10 maja 2012 r., Warszawa
Prowadzenie warsztatów: Mariusz Zając.

W PROGRAMIE:
- Planowanie przedsięwzięcia deweloperskiego w świetle nowej ustawy.
- Prospekt informacyjny przedsięwzięcia deweloperskiego.
- Umowa deweloperska w świetle nowych regulacji.
- Postępowanie upadłościowe w przypadku deweloperów.
- Wątpliwości w stosowaniu nowej ustawy - dyskusja.

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Urzędnik do spraw ochrony danych osobowych a inspektor ochrony danych – obecne i proponowane rozwiązania w prawie Unii Europejskiej

Michał Bałdyga

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. (95/46/WE) w sprawie ochrony osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych wprowadziła instytucję osoby powołanej przez administratora danych, odpowiedzialnej za zapewnienie stosowania w jednostce organizacyjnej tego administratora krajowych przepisów o ochronie danych osobowych przyjętych na podstawie Dyrektywy. Zgodnie z oficjalnym polskim tłumaczeniem Dyrektywy osoba ta została określona jako „urzędnik do spraw ochrony danych osobowych". Dyrektywa nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku wprowadzenia przepisów powołujących do życia tę instytucję. Daje jedynie możliwość wprowadzenia takich regulacji. Zachętą do wprowadzenia tych uregulowań w prawie krajowym jest możliwość ustanowienia przepisów zmniejszających obciążenia administracyjne w zakresie obowiązku powiadamiania przez administratora danych organu nadzoru o operacjach przetwarzania danych. Z uwagi na charakter aktu prawnego, jakim jest dyrektywa, jej przepisy w celu obowiązywania w poszczególnych państwach członkowskich wymagały transpozycji do krajowych porządków prawnych. Z powyższego względu w poszczególnych krajach występują pewne odmienności w zakresie kształtu regulacji odnoszących się do funkcji urzędnika. Różnice te nie będą zachodziły po wejściu w życie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, którego projekt został przedstawiony 25 stycznia 2012 r. Rozporządzenie to ma zastąpić Dyrektywę, a tym samym wprowadzić jednolite rozwiązania na terenie wszystkich państw członkowskich w zakresie ochrony danych osobowych, w tym dotyczące instytucji „urzędnika do spraw ochrony danych osobowych", nazwanego zgodnie z oficjalnym polskim tłumaczeniem projektu Rozporządzenia – „inspektorem ochrony danych". Rozporządzenie to akt, który obowiązuje bezpośrednio w krajach członkowskich, bez potrzeby wydawania aktów prawnych wdrażających przepisy ustanowione na poziomie unijnym do porządku krajowego.

Obowiązująca obecnie regulacja dotycząca urzędnika została zamieszczona w art. 18 ust. 2 Dyrektywy w części IX zatytułowanej „Powiadomienie". Dyrektywa w tej części reguluje instytucję tzw. „notyfikacji", czyli nałożonego na administratora danych obowiązku powiadamiania organu nadzorczego o zamierzonych operacjach przetwarzania

danych osobowych. Obowiązek powiadamiania wprowadza ust. 1 ww. artykułu Dyrektywy, natomiast ust. 2 art. 18 określa przypadki, w których administrator danych może być zwolniony z tego obowiązku. Stosownie do tego przepisu administrator danych może być zwolniony z obowiązku powiadomienia, jeżeli zgodnie z przepisami krajowymi powoła urzędnika do spraw ochrony danych osobowych. W dalszej części tego przepisu, w katalogu otwartym, zostały wskazane obowiązki, jakie prawo krajowe powinno na taką osobę nakładać, tj.:

- obowiązek zapewnienia w należyty sposób wewnętrznego stosowania krajowych przepisów przyjętych na podstawie Dyrektywy;
- obowiązek prowadzenia rejestru operacji przetwarzania danych wykonywanych przez administratora danych i zapewnienia, że nie zostaną naruszone prawa i wolności osób, których dane dotyczą.

Odniesienie do instytucji urzędnika ds. ochrony danych osobowych znajduje się także w motywie 49 preambuły Dyrektywy. Przepis ten określa warunki, na jakich państwa członkowskie mogą wprowadzić zwolnienia z obowiązku powiadamiania oraz uproszczenia procedury powiadamiania. Jednym z tych warunków jest powołanie przez administratora danych osobowych urzędnika odpowiedzialnego za ochronę danych osobowych, z jednoczesnym zagwarantowaniem niezależności tego urzędnika w sprawowaniu jego funkcji.

Przepisy Dyrektywy dotyczące urzędnika ds. ochrony danych osobowych zostały transponowane do ustawodawstwa niektórych państw unijnych (np. Francji, Niemiec, Malty, Holandii, Słowacji, Szwecji). Transpozycję uregulowań zawartych w części IX Dyrektywy zatytułowanej „Powiadomienie" do polskiego porządku prawnego stanowią przepisy rozdziału VI ustawy o ochronie danych osobowych[1] dotyczące obowiązku rejestracji. Jednakże ustawodawca polski nie skorzystał z możliwości uregulowania znanej Dyrektywie instytucji urzędnika ds. ochrony danych osobowych. Przewidziany w polskiej ustawie w art. 36 ust. 3 administrator bezpieczeństwa informacji niewątpliwie nie spełnia warunków do uznania go za urzędnika ds. ochrony danych osobowych w rozumieniu Dyrektywy. Po pierwsze, zakres zadań administratora bezpieczeństwa informacji ograniczony jest do nadzoru przestrzegania zasad ochrony określonych w ust 1 art. 36, tj. nadzoru nad zastosowaniem odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych służących ochronie przetwarzanych danych. Natomiast zadaniem urzędnika, o którym mowa w Dyrektywie, jest zapewnienie stosowania w jednostce organizacyjnej wszystkich przepisów krajowych zawartych w akcie prawnym stanowiącym implementację Dyrektywy, a nie wyłącznie przepisów odnoszących się do zabezpieczenia danych. Po drugie, warunkiem uznania danej osoby za urzędnika, o którym mowa w Dyrektywie, jest nałożenie na taką osobę w prawie krajowym obowiązku prowadzenia rejestru operacji przetwarzania danych wykonywanych przez administratora danych. Przepisy ustawy o ochronie danych osobowych nie zawierają stosownej regulacji w tym zakresie, a tym samym administrator bezpieczeństwa informacji nie spełnia tego warunku. Po trzecie wreszcie, przepisy o ochronie danych osobowych nie gwarantują administratorowi bezpieczeństwa informacji odpowiedniej niezależności w wykonywaniu zadań względem administratora danych, której zapewnienie jest wymagane Dyrektywą jako niezbędny warunek sprawowania funkcji przez urzędnika.

1 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)

Ciekawą lekturę, jeżeli chodzi o różnice w przepisach prawa krajowego przyjętych na podstawie Dyrektywy, a odnoszących się do urzędnika ds. ochrony danych osobowych, może stanowić treść Dokumentu Roboczego Grupy Roboczej Art. 29 z dnia 3 lipca 2006 r. pt. „Vademecum dotyczące obowiązku zgłoszenia".[2] W dokumencie tym zostały porównane systemy zgłaszania organowi nadzorczemu operacji przetwarzania obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich. Z przeglądu przepisów krajowych dokonanego w ww. dokumencie wynika, że w tych państwach, które implementowały przepisy dotyczące urzędnika ds. ochrony danych osobowych, jego powołanie – co do zasady - nie jest obowiązkowe. Jednak w niektórych państwach przepisy prawa określają sytuacje, w których powołanie urzędnika jest obligatoryjne (np. Niemcy, Słowacja). Najczęściej państwa, które w ustawodawstwie krajowym wprowadziły instytucje urzędnika, skorzystały również z możliwości zwolnienia administratora, który powołał takiego urzędnika z obowiązku notyfikacji operacji przetwarzania organowi nadzorczemu. Zwolnienie z obowiązku powiadamiania organu nadzorczego przez administratora danych, który powołał urzędnika ds. ochrony danych osobowych, wymaga od państwa członkowskiego wprowadzenia regulacji zobowiązujących urzędnika do prowadzenia wewnętrznego rejestru operacji przetwarzania, zawierającego te same informacje, które wpisywane są do rejestru prowadzonego przez organ nadzorczy. Co do zasady zwolnienie administratora z obowiązku powiadomienia nie dotyczy operacji przetwarzania podlegających kontroli wstępnej. Kontrolę tę, zgodnie z art. 20 ust. 2 Dyrektywy, przeprowadza organ nadzorczy lub powołany przez administratora danych urzędnik. Jednakże zgodnie z ustawodawstwem państw członkowskich regułą jest przeprowadzanie kontroli przez organ nadzorczy. Odmienne rozwiązanie przyjęte zostało w Niemczech, gdzie kontrolę wstępną przeprowadza urzędnik ds. ochrony danych osobowych.

W przepisach Dyrektywy nie zostały wskazane wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych, jakie powinien spełnić urzędnik powołany przez administratora. Ta kwestia jest regulowana wyłącznie na poziomie przepisów krajowych. Na potrzebę precyzyjnego określania w prawie krajowym kwalifikacji wymaganych od urzędnika zwrócono uwagę w dokumencie niemieckiego organu ochrony danych osobowych o nazwie „Rezolucja najwyższych organów nadzorczych ds. ochrony danych w obszarze niepublicznym" (Krąg Düsseldorfski, 24/25 listopada 2010 r.). Niemiecka ustawa nie reguluje bowiem szczegółowo tej kwestii. Ustawa ta stanowi jedynie, że na stanowisko rzecznika ochrony danych (ROD) można powołać tylko osobę, która posiada wymagane kwalifikacje (wiedzę fachową) i cieszy się zaufaniem.

Przechodząc do omówienia poszczególnych zapisów projektu Rozporządzenia dotyczących inspektora danych osobowych, należy zwrócić uwagę na większy poziom szczegółowości tych regulacji w stosunku do przepisów Dyrektywy oraz ich kompleksowość. Oczywiście wynika to z charakteru aktu, w jakim przepisy te zostały zawarte. Projekt Rozporządzenia w motywie 75 preambuły określa inspektora ochrony danych osobowych jako osobę trzecią wspomagającą administratora lub podmiot przetwarzający w monitorowaniu zgodności przetwarzania z przepisami Rozporządzenia. Ogólny obowiązek wyznaczenia inspektora ochrony danych został wymieniony w art. 22 ust 2 lit. e) Rozporządzenia. Natomiast

2 Dokument w wersji angielskiej dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/index_en.htm#h2-7

zasadnicza regulacja dotycząca inspektora ochrony danych osobowych została zamieszczona w rozdziale IV zatytułowanym „Administrator i podmiot przetwarzający" w sekcji 4 projektu. W tej części projektu w art. 35 ust. 1 wprowadzono obowiązek powołania inspektora ochrony danych dla sektora publicznego oraz w sektorze prywatnym dla dużych przedsiębiorstw, zatrudniających co najmniej 250 osób lub tam, gdzie główna działalność administratora lub podmiotu przetwarzającego polega na operacjach przetwarzania, które wymagają regularnego i systematycznego monitorowania. W dalszych ustępach tego artykułu zagwarantowano możliwość powołania jednego inspektora dla kilku administratorów danych. Odniesiono się też, czego nie uczyniono w Dyrektywie, do ogólnych wymogów w zakresie kwalifikacji zawodowych wymaganej od osoby pełniącej funkcje inspektora, które mogą zostać doprecyzowane w akcie delegowanym przyjętym przez Komisję zgodnie z art. 86 projektu Rozporządzenia. Doprecyzowano też, w odniesieniu do zapisów Dyrektywy, warunki niezależności inspektora w wykonywaniu jego funkcji. W szczególności określono, że na osobę pełniącą tę funkcję nie można nakładać obowiązków zawodowych niezgodnych z jej zadaniami jako inspektora ochrony danych, ustanowiono wymóg podpisania umowy, na podstawie której inspektor będzie sprawował swą funkcję na okres nie krótszy niż dwa lata i postanowiono, że inspektora można odwołać tylko w przypadku, gdy przestał spełniać warunki niezbędne do pełnienia przez niego obowiązków.

Informację o powołaniu inspektora, jego imieniu i nazwisku oraz dane kontaktowe do tej osoby administrator danych lub podmiot przetwarzający mają obowiązek podać do wiadomości publicznej. Podmioty danych mają prawo kontaktować się bezpośrednio z inspektorem ochrony danych we wszystkich kwestiach związanych z przetwarzaniem swoich danych oraz składać do tej osoby wnioski dotyczące wykonania ich praw.

Następnie w art. 36 projektu uregulowano status inspektora ochrony danych. Przepisy tego artykułu wymagają, by inspektor był włączany we wszystkie kwestie dotyczące ochrony danych osobowych w jednostce, w której sprawuje funkcje. Wyznacznikiem pozycji inspektora w jednostce organizacyjnej jest jego bezpośrednia podległość kierownictwu administratora lub podmiotu przetwarzającego, zakaz wydawania inspektorowi poleceń dotyczących pełnienia jego funkcji oraz obowiązek zapewnienia mu personelu, pomieszczeń, sprzętu i zasobów niezbędnych do wykonywania jego zadań.

W przeciwieństwie do ogólnego zapisu Dyrektywy, określającego zadanie urzędnika jako zapewnienie stosowania krajowych przepisów o ochronie danych osobowych w jednostce organizacyjnej administratora danych, przepisy projektu Rozporządzenia w art. 37 szczegółowo regulują kwestię zadań inspektora. Przepis ten wymienia minimalny katalog zadań, jakie administrator lub podmiot przetwarzający mają obowiązek powierzyć inspektorowi ochrony danych. Do zadań tych należy w szczególności:

- informowanie administratora lub podmiotu przetwarzającego o ich obowiązkach wynikających z Rozporządzenia oraz dokumentowanie tej działalności;
- monitorowanie wykonania i stosowania polityk administratora lub podmiotu przetwarzającego w zakresie ochrony danych osobowych, w tym przydział obowiązków oraz szkolenie personelu zaangażowanego w operacje przetwarzania;
- monitorowanie wykonania i stosowania Rozporządzenia, w szczególności jeśli chodzi o wymogi dotyczące uwzględnienia ochrony danych już w fazie projektowania oraz informowania podmiotów

danych, a także wniosków w ramach wykonywania praw przysługujących im na mocy Rozporządzenia;
- zapewnienie prowadzenia dokumentacji wszystkich operacji przetwarzania;
- monitorowanie dokumentacji, zgłoszeń naruszenia ochrony danych osobowych organowi nadzorczemu i zawiadomień podmiotu danych o naruszeniu ochrony danych osobowych;
- monitorowanie przeprowadzenia oceny skutków w zakresie ochrony danych przez administratora lub podmiot przetwarzający oraz wniosków o uprzednie zezwolenie lub uprzednią konsultację;
- monitorowanie odpowiedzi na wnioski organów nadzorczych oraz współpraca z organem nadzorczym;
- pełnienie funkcji punktu kontaktowego dla organu nadzorczego w kwestiach związanych z przetwarzaniem oraz zasięganie opinii organu nadzorczego, w odpowiednich przypadkach, z inicjatywy inspektora ochrony danych.

Oprócz regulacji zawartej w sekcji 4 rozdziału IV projektu, zatytułowanej „Inspektor ochrony danych", także w innych częściach Rozporządzenia zostały zamieszczone przepisy odnoszące się do funkcji inspektora. Przykładowo w art. 14 Rozporządzenia, regulującym obowiązek informacyjny, nałożono na administratora danych obowiązek poinformowania podmiotu danych m.in. o tożsamości i danych kontaktowych inspektora ochrony danych. W art. 28 Rozporządzenia, regulującym obowiązek prowadzenia przez administratora danych i podmiot przetwarzający dokumentacji wszystkich operacji przetwarzania, w jego ust. 2 lit. b) jako niezbędny element tej dokumentacji wymienia się informację na temat imienia i nazwiska/nazwy oraz danych kontaktowych ewentualnego inspektora ochrony danych. Ponadto w art. 31 ust 3 lit. b) Rozporządzenia wskazano jako niezbędny element zgłoszenia naruszenia ochrony danych osobowych organowi nadzorczemu informację o imieniu i nazwisku oraz danych kontaktowych inspektora ochrony danych.

Jeżeli przepisy Rozporządzenia odnoszące się do inspektora ochrony danych wejdą w życie w proponowanym kształcie, przybędzie w Polsce kolejne stanowisko pracy charakteryzujące się prawnie zagwarantowaną niezależnością wobec pracodawcy. Dotychczas uregulowane w polskich przepisach stanowiska pracy, na których zatrudnione osoby mają zagwarantowaną merytoryczną i organizacyjną niezależność, to np. pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych, powoływany na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych[3], audytor wewnętrzny uregulowany w przepisach ustawy o finansach publicznych[4] oraz radca prawny wykonujący zawód w jednostce organizacyjnej na podstawie stosunku pracy. Osoby zatrudnione na tych stanowiskach, podobnie jak inspektor ochrony danych, powinny podlegać bezpośrednio kierownikowi jednostki, w której są zatrudnione. W zakresie merytorycznej niezależności status inspektora będzie zbliżony do pozycji radcy prawnego w jednostce organizacyjnej. Przepisy ustawy o radcach prawnych[5] zabraniają polecać radcy prawnemu wykonania czynności wykraczających poza zakres pomocy prawnej. Ponadto radca prawny nie jest związany poleceniem co do treści opinii prawnej. Podobnie na inspektora ochrony danych nie można nakładać obowiązków zawodowych niezgodnych z jego zadaniami określonymi w Rozporządzeniu oraz wydawać poleceń dotyczących pełnienia

3 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228 z późn. zm.)
4 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
5 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r., Nr 126, poz. 1059 z późn. zm.)

jego funkcji. Jednak dotychczas obowiązujące w Polsce przepisy nie gwarantują osobie zatrudnionej na żadnym z powyższych stanowisk minimalnego okresu, na jaki powinna być zawarta umowa, na podstawie której sprawowana jest funkcja. Tymczasem przepisy projektu Rozporządzenia gwarantują inspektorowi zatrudnienie na co najmniej dwa lata, a ponadto pozwalają odwołać inspektora w trakcie trwania umowy tylko w przypadku, gdy przestał spełniać warunki niezbędne do pełnienia przez niego obowiązków.

Określenie w projekcie Rozporządzenia tak silnej i niezależnej pozycji inspektora wobec zatrudniającego go administratora danych może budzić obawy, iż ci administratorzy, którzy przepisami Rozporządzenia zobligowani zostaną do powołania inspektora, będą uchylali się od tego obowiązku lub też w praktyce nie będą respektowali niezależnej pozycji wyznaczonego inspektora. Jednak obawy te wydają się nieuzasadnione w świetle art. 79 ust 6 lit. j) projektu Rozporządzenia, zgodnie z którym takie zachowania administratora danych narażają go na sankcję w postaci grzywny nakładanej przez organ nadzorczy do wysokości 1000000 euro lub, w przypadku przedsiębiorstwa, do 2% jego rocznego światowego obrotu.

Michał Bałdyga - Dyrektor Departamentu Rejestracji Zbiorów Danych Osobowych Biura Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Proponujemy

SEMINARIUM

BACKUP I ARCHIWIZACJA DOKUMENTÓW ON-LINE - CHMURA I INNE ALTERNATYWY W BACKUPIE I PRZECHOWYWANIU DANYCH

29 maja 2012 r., Warszawa

W PROGRAMIE:

„Cloud Computing i alternatywne rozwiązania na rynku backupu i archiwizacji danych"
Marcin Gosiewski (specjalista w dziedzinie backupu)

„Kryteria wyboru usług backupu i przechowywania danych"
Marek Mejssner (analityk rynku, content manager)

„Krok po kroku do Chmury. Optymalizacja ochrony i archiwizacji danych w chmurze obliczeniowej"
Ewelina Kurzeja, Karol Boguniewicz (S4E SA)

„Opracowanie systemu backupu z uwzględnieniem transmisji danych on-line"
Paweł Regiec (iComarch24)

„Bezpieczeństwo backupu i przechowywania danych"
Krzysztof Młynarski (specjalista ds. bezpieczeństwa)

„Czy Cloud Computing może być pomocny w backupie i przechowywaniu danych?"
Wojciech Urbanek (redaktor naczelny Storagefocus.pl)

„Aspekty prawne archiwizacji dokumentów elektronicznych"
mec. Anna Kobylańska

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Poziomy zarządzania projektem w odniesieniu do ról i odpowiedzialności

Ewa Szczepańska

Zarządzanie projektami zawsze kojarzy się z działaniami operacyjnymi podejmowanymi przez kierownika projektu. Jego celem jest osiągnięcie zamierzonego i wyznaczonego cel. Kolejna grupa osób zaangażowanych w prace projektowe to zespół projektowy dostarczający produkty zdefiniowane w projekcie, które muszą być dostarczone w określonym czasie, odpowiedniej jakości oraz przy założonych kosztach.

Jednakże nie należy zapominać, że w zarządzaniu projektami wyróżnia się poziomy zarządcze, w skład których wchodzi nie tylko kierownik projektu i jego zespół, ale również organizacja i komitet sterujący. To, jakie efekty pracy będzie miał kierownik projektu ze swoim zespołem, ściśle uzależnione jest z funkcjonowaniem organizacji oraz pracy komitetu sterującego. Poprzez osoby decyzyjne w komitecie sterującym kierownik projektu ma możliwość eskalacji problemów, zagrożeń, które mają miejsce w projekcie. Dzięki zaangażowaniu i identyfikacji organizacji oraz osób, które zajmują się zarządzaniem strategicznym, przebieg i realizacja projektu może przebiegać sprawnie. W poniższym artykule wskazane zostały działania, jakie powinny być wykonywane po stronie zarówno organizacji, jak i komitetu sterującego, czyli przewodniczącego komitetu sterującego, głównego dostawcy oraz głównego użytkownika. Przedstawione zostały poszczególne produkty zarządcze, które są konieczne do akceptacji przez komitet sterujący. Poprzez znajomość ról i odpowiedzialności i identyfikowanie się z projektem kierownictwa wyższego szczebla możliwe staje się dostarczenie oczekiwanych produktów dla głównego użytkownika.

Zarządzanie projektami zgodnie ze standardami i dobrymi praktykami, które określa Office of Government Commerce w jednej z metodyk, czyli PRINCE2, przedstawia poziomy w zarządzaniu projektami, co w konsekwencji wiąże się z rolami i odpowiedzialnościami, jakie podejmowane są na poszczególnych szczeblach zarządczych. Należy pamiętać, iż prowadzenie projektu związane jest zarówno z zarządzaniem strategicznym, jak również operacyjnym, kontrolą oraz komunikacją na każdym szczeblu zarządczym. Zgodnie z metodyką PRINCE2 dobry zespół zarządzania projektem powinien:

- *„mieć reprezentantów interesów biznesu, użytkownika oraz dostawcy,*
- *zapewniać odpowiedni ład projektu poprzez określenie obowiązków dla zarządzania strategicznego i zarządzania operacyjnego, i zarządzania dostarczaniem produktów oraz przez jednoznaczne określenie zakresu odpowiedzialności na każdym szczeblu,*

Kierownictwo organizacji lub programu			
Zespół zarządzania projektem	Zarządzanie strategiczne	Komitet sterujący	Role i odpowiedzialności
	Zarządzanie operacyjne	Kierownik projektu	Role i odpowiedzialności
	Dostarczanie produktów	Kierownik zespołu	Role i odpowiedzialności

***Tabela 1**. Zarządzanie projektem*
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Skuteczne zarządzanie projektami PRINCE2", 2009.

- *przeprowadzać przeglądy ról w projekcie przez cały okres jego trwania, aby zagwarantować, że są one ciągle skuteczne,*
- *posiadać efektywną strategię zarządzania komunikacją do i od interesariuszy."*[1]

Należy pamiętać, iż prowadząc projekt, ważne są trzy obszary, które zapewniają i zabezpieczają interesy: biznesu, użytkownika oraz dostawcy w projekcie. Dlatego też metodyka PRINCE2 zaleca, aby w komitecie sterującym znalazły się wszystkie trzy strony, które biorą udział w projekcie. *„Produkty projektu powinny zaspokajać jakąś potrzebę biznesową, która uzasadnia zainwestowanie w projekt. Projekt powinien także dostarczać korzyści/wartość uzasadniającą poniesione nakłady. Rolą przewodniczącego jest dbałość o interesy biznesu. Metodyka PRINCE2 odróżnia interesy biznesu od wymagań przyszłych użytkowników produktów projektu. Punkt widzenia użytkownika powinien być reprezentatywny dla pojedynczych osób lub grup, dla których zastosowania będą miały niektóre lub wszystkie z poniższych punktów:*

- *będą używać produktów celu uzyskania korzyści po zakończeniu projektu,*
- *będą eksploatować, utrzymywać lub wspierać produkty projektu,*
- *produkty projektu będą miały na nich wpływ.*

Do wytworzenia produktów projektu potrzebne będą zasoby z pewnymi umiejętnościami. Punkt widzenia dostawcy powinien być reprezentatywny dla tych, którzy dostarczą koniecznych umiejętności oraz wytworzą produkty projektu. Do wytworzenia produktów projektu mogą być potrzebne zarówno zespoły dostawców wewnętrznych, jak i zewnętrznych."[2]

Zgodnie z metodyką PRINCE2 wyróżnia się cztery poziomy zarządzania w projektowej strukturze zarządczej, czyli kierownictwo organizacji, zarządzanie strategiczne, operacyjne, jak również wytwarzanie produktów projektu.

1 *PRINCE2. Skuteczne zarządzanie projektami*, wydanie 2005 TSO, str. 33
2 *PRINCE2. Skuteczne zarządzanie projektami*, wydanie 2005 TSO, str. 34

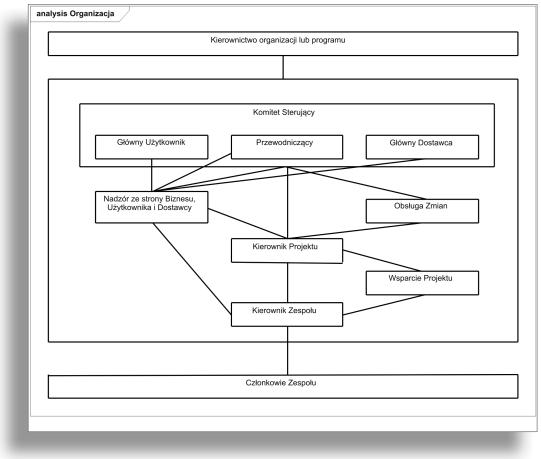
Projekt nie istniałby bez kierownictwa organizacji, które zleca przygotowanie projektu i daje możliwość jego realizacji. Należy jednak pamiętać, iż kierownictwo organizacji nie wchodzi w struktury zespołu zarządzania projektem. Jednakże zostaje wyznaczony przewodniczący komitetu sterującego oraz definiowane są tolerancje dla projektu (tolerancja czasu, budżetu, zakresu), co pozwoli określić ramy pracy dla komitetu sterującego. Wszystkie wyżej wymienione informacje powinny znaleźć się w dokumencie Zlecenie Przygotowania Projektu. Przedstawiając zadania, jakie kierownictwo organizacji wykonuje w odniesieniu do projektu, zaliczyć tutaj należy wytworzenie, zatwierdzenie oraz kontrolę konkretnych produktów zarządczych, które występują w projekcie. Najlepiej obrazuje to tabela 2, która przedstawia produkty zarządcze, działania organizacji w poszczególnych procesach w projekcie.

Produkt	Procesy zarządzania projektem				
	PP	ZSP	IP	ZKE	Z
Zlecenie przygotowanie projektu	W				
Opis roli Przewodniczącego	W				
Mianowany Przewodniczący	W				
Opis roli Kierownika Projektu	Z				
Mianowany Kierownik Projektu	Z				
Mianowany zespół zarządzania projektem	Z				
Zarys Uzasadnienia Biznesowego	Z				
Założenia Projektu		K			
Plan Przeglądu Korzyści		Z	Z	K	Z
Dokumentacja Inicjowania Projektu		K	K	K	
Szczegółowe Uzasadnienie Biznesowe		K	K		
Nowe zagadnienia		W			
Uzasadnienie Biznesowe				K	

***Tabela 2**. Rola kierownictwa organizacji w procesach zarządzania projektem*
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Skuteczne zarządzanie projektami PRINCE2", 2009.

W – Wytwórca, Z – Zatwierdzający, K – Kontroler
PP – przygotowanie projektu
ZSP – zarządzanie strategiczne projektem
IP – inicjowanie projektu
ZDP – zarządzanie dostarczaniem produktów
ZKE – zarządzanie końcem etapu
Z- zamykanie

Po wykonaniu działań kierownictwa organizacji następuje powołanie struktury zespołu projektowego, który składa się z komitetu sterującego, kierownika projektu, kierownika zespołu oraz pozostałych członków zespołu projektowego. *„Zespół zarządzania projektem jest tymczasową strukturą specjalnie zaprojektowaną do zarządzania projektem, aż do jego pomyślnego ukończenia. Struktura ta uwzględnia kanały*



***Rysunek 1**. Struktura zespołu zarządzania projektem*
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Skuteczne zarządzanie projektami PRINCE2", 2009.

komunikacji z gremiami decyzyjnymi i powinny jej towarzyszyć opisy ról wyszczególniające: obowiązki, cele, zakresy uprawnień, relacje, umiejętności, wiedzę i wymagane doświadczenie, sporządzone dla wszystkich ról występujących w zespole zarządzania projektem"[3], w ten sposób PRINCE2 definiuje zespół projektowy w książce *Skuteczne zarządzanie projektami PRINCE2.*

Rysunek 1 przedstawia strukturę zespołu zarządzania projektem, wskazując również usytuowanie kierownictwa organizacji.

Zarządzanie strategiczne należy do komitetu sterującego, w skład którego wchodzi przewodniczący komitetu sterującego, główny dostawca oraz główny użytkownik. To komitet sterujący ponosi odpowiedzialność za projekt.

Do głównych obowiązków komitetu sterującego należy:

- *„odpowiedzialność za sukces lub porażkę projektu w kategoriach interesu biznesu, użytkownika i dostawcy,*
- *jednolite ukierunkowanie projektu, ponieważ jednym z kluczowych obowiązków komitetu sterującego jest ukierunkowanie kierownika projektu, ważne jest, aby wszyscy członkowie posiadali jednolity pogląd, jaki to ma być kierunek,*
- *efektywne delegowanie z wykorzystaniem struktury organizacyjnej i mechanizmów sterowania PRINCE2 zaprojektowanych w tym celu,*
- *ułatwienie integracji zespołu zarządzania projektem z jednostkami funkcjonalnymi organizacji realizującej projekt oraz organizacji zewnętrznych uczestniczących w projekcie,*
- *dostarczenie zasobów oraz wydawania zezwoleń na wykorzystanie funduszy koniecznych dla pomyślnego ukończenia projektu,*
- *zapewnienie efektywnego podejmowania decyzji,*
- *dostarczanie widocznego i trwałego wsparcia kierownika projektu,*
- *zapewnienie skutecznej komunikacji zarówno wewnątrz zespołu projektowego, jak i z interesariuszami zewnętrznymi."*[4]

3 *PRINCE2. Skuteczne zarządzanie projektami*, wydanie 2005, TSO, str. 35-36
4 *PRINCE2. Skuteczne zarządzanie projektami*, wydanie 2005, TSO, str. 36-37

Do najważniejszych cech komitetu sterującego zaliczyć należy: uprawnienia, czyli umocowanie w organizacji do podejmowania strategicznych decyzji dla projektu, wiarygodność, reprezentantów komitetu sterującego w swoich organizacjach, która będzie miała odzwierciedlenie w decyzjach strategicznych projektu. Pozostałe dwa elementy to: zdolność delegowania zadań tak, aby nie ingerować w działania kierownika projektu, gdy otrzyma on zdefiniowane tolerancje dla projektu, oraz ostatnia, ale bardzo ważna cecha, którą jest dostępność komitetu sterującego.

Tabela 3 przedstawia, w jak wielu zagadnieniach komitet sterujący bierze udział, do jakich produktów zarządczych powinien mieć dostęp w poszczególnych procesach zarządzania projektem. Jakie dokumenty są wytwarzane, które w poszczególnych procesach muszą być zatwierdzane, a które kontrolowane zarówno przez przewodniczącego komitetu sterującego, jak i głównego użytkownika i głównego dostawcę.

Produkt	Procesy zarządzania projektem						
	PP	ZSP	IP	SE	ZDP	ZKE	Z
Opis roli Kierownika Projektu	PKS/W						
Mianowany Kierownik Projektu	PKS/W						
Opis ról zespołu zarządzania projektem	PKS/Z						
Struktura zespołu zarządzania projektem	PKS/Z						
Mianowany zespół zarządzania projektem	PKS/W						
Zarys Uzasadnienia Biznesowego	PKS/W GU-D/K						
Opis Produktu Końcowego Projektu	KS/Z						
Formuła realizacji Projektu	PKS/Z GU-D/K						
Założenia Projektu	PKS/Z GU-D/K	KS/Z					
Plan Etapu	KS/Z					KS/Z	
Dodatkowe opisy ról	PKS/Z GU-D/K						
Dziennik Doświadczeń	PKS/K	KS/K					
Plan Etapu Inicjowania		KS/Z					
Plan Przeglądu Korzyści		KS/Z	PKS/Z GU-D/K			KS/Z	KS/Z
Dokumentacja Inicjowania Projektu		KS/Z	KS/Z			KS/Z	
Dziennik Doświadczeń		KS/K					
Uzasadnienie Biznesowe		KS/Z	PKS/Z GU-D/K			KS/Z	
Raport Końcowy Etapu		KS/Z				KS/Z	

Produkt	Procesy zarządzania projektem						
	PP	ZSP	IP	SE	ZDP	ZKE	Z
Raport Doświadczeń		KS/Z				KS/Z	
Raport Okresowy		KS/K					
Raport Nadzwyczajny		KS/K		PKS/Z GU-D/K			
Raport Końcowy Projektu		KS/Z					
Plan Etapu kolejnego Etapu		KS/Z					
Plan Nadzwyczajny		KS/Z				KS/Z	
Produkty specjalistyczne		KS/Z					
Nowe zagadnienia		KS/W					
Plan Projektu			KS/Z			KS/Z	
Opisy Produktów			KS/Z				
Strategia Zarządzania Ryzykiem			KS/Z				
Strategia Zarządzania Konfiguracją			KS/Z				
Strategia Zarządzania Jakością			KS/Z				
Strategia Zarządzania Komunikacją			KS/Z				
Zlecenie działań następczych			KS/Z				
Mechanizmy sterowania projektem			KS/Z				
Opisy ról			KS/Z				
Struktura Zespołu Zarządzania Projektem			KS/Z				
Produkty specjalistyczne					KS/Z		
Zlecenie działań następczych						KS/Z	
Zapis akceptacji							KS/Z
Oszacowanie dodatkowych prac							KS/Z
Zlecenie działań następczych							KS/Z
Propozycja powiadomienia o zamykaniu projektu							KS/Z

Tabela 3. *Rola komitetu sterującego w procesach zarządzania projektem*
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Skuteczne zarządzanie projektami PRINCE2", 2009.

W – Wytwórca, Z – Zatwierdzający, K – Kontroler, KS – komitet sterujący, PKS – przewodniczący komitetu sterującego, GU-D – główny użytkownik i główny dostawca, PP – przygotowanie projektu, ZSP – zarządzanie strategiczne projektem, IP – inicjowanie projektu, SE – sterowanie etapem, ZDP – zarządzanie dostarczaniem produktów, ZKE – zarządzanie końcem etapu, Z- zamykanie

Wśród dokumentów zarządczych, nad którymi pracuje zarówno organizacja, jak i komitet sterujący na szczególną uwagę zasługuje Plan Przeglądu Korzyści. Jest to dokument określający, w jaki sposób i kiedy można dokonać pomiaru korzyści wynikających z realizowanego projektu. Korzyści, jakie ma osiągnąć główny użytkownik, przygotowywane są już w procesie Przygotowywanie Projektu tak, aby można było je przedstawić przewodniczącemu komitetu sterującego w procesie Inicjowania, które podlegają aktualizacji w kolejnych procesach zarządzania projektem. Co powinien zawierać Plan Przeglądu Korzyści, jakie informacje? W pierwszej kolejności powinien znaleźć się tam wykaz oczekiwanych korzyści, które powinny podlegać pomiarowi, jak również wyznaczone osoby odpowiedzialne za osiągnięcie oczekiwanych korzyści, terminy pomiaru poszczególnych korzyści, poziomy odniesienia oraz sposób przeglądu efektywności produktu końcowego projektu. Należy pamiętać, że korzyści powinny być mierzalne i powinny zawierać poziom odniesienia. Nadzór projektu ze strony biznesu wspiera kierownika projektu w opracowywaniu Planu Przeglądu Korzyści.

Drugim bardzo ważnym elementem, na który komitet sterujący poświęca dużo czasu, jest uzasadnienie biznesowe. Czyli na każdym posiedzeniu komitet sterujący odpowiada na pytanie, czy w dalszym ciągu jest zasadność prowadzenia projektu przy założonych kosztach, czasie, wyznaczonych oczekiwaniach użytkownika, uwzględniając przy tym wszystkie ryzyka, które mają miejsce w projekcie.

Jednakże aby komitet sterujący miał pełną wiedzę o postępach prac, o zagrożeniach, osiągniętych kamieniach milowych konieczne jest właściwe raportowanie po stronie kierownika projektu. W związku z tym nasuwają się pytania: czy kierownik projektu informuje komitet sterujący o wszystkich aspektach, które maja wpływ na projekt? Czy dokumentacja, która konieczna jest na posiedzenie Komitetu Sterującego, jest kompletna? Czy komitet sterujący znajduje czas na analizę przedstawionych dokumentów, czyli planu przeglądów korzyści, ciągłości uzasadnienia biznesowego, przeglądu rejestru ryzyka? Czy komitet sterujący wspiera kierownika projektu?

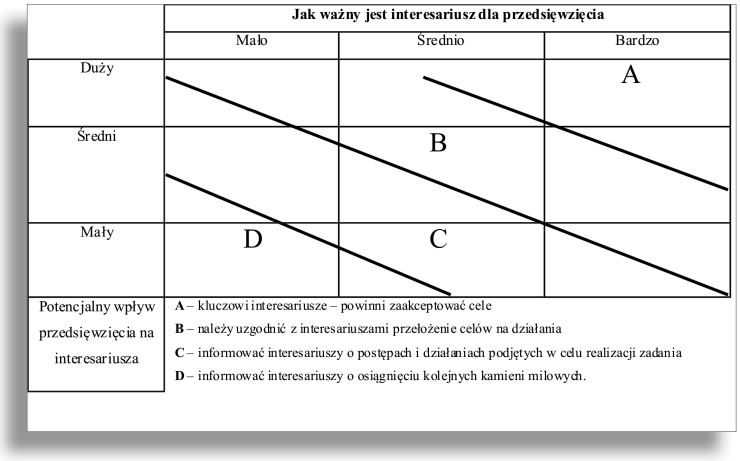
Komitet sterujący ma możliwość delegowania obowiązków związanych z nadzorem nad projektem oraz zagadnień związanych z obsługą zmian. Jeżeli zostaje podjęta decyzja o delegowaniu uprawnień, można wyróżnić rolę nadzoru projektu ze strony biznesu, użytkownika i dostawcy. Główne zadania dla nadzoru projektu przedstawia tabela 4 z uwzględnieniem podziału na nadzór ze strony biznesu, głównego użytkownika oraz głównego dostawcy.

Im więcej jest ról w projekcie i związanych z tym odpowiedzialności dla poszczególnych osób, konieczne staje się wprowadzenie na samym początku przedsięwzięcia strategii zarządzania komunikacją, jak również zidentyfikowanie wszystkich interesariuszy biorących udział w zadaniu. Dlatego też przedstawiając poziomy zarządcze, uczestnictwo interesariuszy, wskazując role i odpowiedzialności, należy zastosować matrycę interesariuszy, której celem jest przedstawienie prostej wizualizacji poszczególnych ról dla analizowanego projektu. Interesariuszami mogą być kierownicy wyższego szczebla, użytkownicy końcowi, dostawcy, partnerzy biznesowi. Matryca służy do efektywnego zarządzania interesariuszami, czyli do rozwiązywania konfliktów między nimi i reprezentowania użytkowników końcowych. Matryca interesariuszy przydatna jest do zebrania, uzgodnienia, zapisania i rozpowszechnienia celów, jakie stoją przed uczestnikami przedsięwzięcia.

Nadzór projektu ze strony		
Biznesu	**Użytkownika**	**Dostawcy**
• wspieranie kierownika projektu w opracowywaniu uzasadnienia biznesowego oraz Planu Przeglądu Korzyści, • doradzanie w sprawie Strategii Zarządzania Ryzykiem, • sprawdzanie, czy przez cały przebieg projektu uzasadnienie biznesowego jest przestrzegane, • sprawdzanie, czy zasadne jest kontynuowanie projektu, • kontrolowanie finansów projektu.	• doradzanie w sprawie zaangażowania interesariuszy, • doradzanie w sprawie strategii zarządzania komunikacją, • zapewnienie przedstawiciela głównego użytkownika w kontrolach jakości produktów, • monitorowanie ryzyka mającego wpływ na głównego użytkownika, • zapewnienie, że określone potrzeby użytkownika są dokładne, jasne i jednoznaczne, • zagwarantowanie, że procedury kontroli jakości zapewnią wymogi użytkownika.	• przeglądanie opisów produktów, • doradzanie w strategii zarządzania jakością i konfiguracji, • zagwarantowanie, że wszystkie standardy ze strony dostawcy są przestrzegane, • opiniowanie koniecznych zmian, • monitorowanie ryzyka w kontekście wytwarzanych produktów, • ocenianie procedur kontroli jakości.

***Tabela 4**. Obowiązki nadzoru projektu*
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Skuteczne zarządzanie projektami PRINCE2", 2009.

Stosując matrycę, możliwe staje się wyróżnienie kluczowych interesariuszy, którzy powinni akceptować główne cele projektu, grupę interesariuszy, z którymi należy uzgodnić przełożenie celów na działania. Kolejne dwie grupy, jakie należy wyróżnić, to interesariusze, których należy informować o postępach prac, podjętych działaniach oraz grupa, którą będą interesowały tylko osiągnięte kamienie milowe.



***Rysunek 2**. Matryca interesariuszy*
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Podręcznika OGC Zarządzanie ryzykiem: przewodnik dla praktyków, 2007.

Dzięki wsparciu kierownictwa organizacji i komitetu sterującego, który charakteryzuje się takimi cechami jak: uprawnienia, wiarygodność, zdolność delegowania oraz dostępność, kierownik projektu ma większe możliwości na sprawne poprowadzenie projektu wraz ze swoim zespołem projektowym. Poprzez zastosowanie strategii zarządzania komunikacją wśród całej struktury zespołu projektowego i właściwe zidentyfikowanie wszystkich interesariuszach dla projektu możliwy jest pełen dostęp do potrzebnych informacji i podejmowania decyzji. Dlatego bardzo ważą rolę odgrywa zaangażowanie kierownictwa organizacji, jak również komitetu sterującego, co w konsekwencji ułatwia pracę operacyjną i dostarczanie produktów projektu przez pozostałe osoby z zespołu zarządzania projektem.

Ewa Szczepańska - od ponad 11 lat uczestniczy w budowie i wdrażaniu systemów IT dla potrzeb administracji państwowej.

Zapraszamy do udziału

KONFERENCJA
OCHRONA PATENTOWA W NAUCE - ZARZĄDZANIE WŁASNOŚCIĄ INTELEKTUALNĄ W UCZELNIACH I OŚRODKACH B-R
22 maja 2012 r., Warszawa

Praca badawcza i naukowa tworzy szereg problemów prawnych związanych z ochroną własności intelektualnej i wyników badań. Innym ważnym jej zagadnieniem jest szacowanie wartości dóbr i praw niematerialnych - jak chociażby znaków towarowych, licencji, etc.
Do poprowadzenia wykładów i konsultacji dla tej problematyki zaprosiliśmy uznanych specjalistów i autorytety w tym zakresie.

W PROGRAMIE:
„Ochrona własności intelektualnej w szkołach wyższych i ośrodkach B+R"
Adam Wiśniewski (Naczelnik Wydziału Wspierania Innowacyjności, Urząd Patentowy RP)

„Rola administracji publicznej w finansowaniu innowacji oraz w zapewnieniu dostępu on-line do danych patentowych"
dr Olaf Gajl (dyrektor Ośrodka Przetwarzania Informacji)

„Ochrona patentowa rozwiązań z dziedziny chemii i biotechnologii"
Piotr Godlewski (rzecznik patentowy)

„Ochrona własności intelektualnej w Polsce - główne wyzwania i problemy. Odkrycia naukowe a prawa własności intelektualnej i ochrony patentowej"
prof. dr hab. Ewa Nowińska (Uniwersytet Jagielloński)

„Ochrona prawna wyników badań naukowych o charakterze innowacyjnym. Wynalazki jako wynik prac doktorskich lub innych opracowań naukowych. Zasady wynagradzania twórców - pracowników jednostek naukowych"
Małgorzata Kluczyk, Czesław Popławski (rzecznicy patentowi, Politechnika Gdańska)

„Czynniki wpływające na decyzje o komercjalizacji wyników badań naukowych (na przykładzie Szwecji i Niemiec). Rekomendacje dla Polski"
dr Marek Szarucki (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

„Patenty z obszaru mechaniki"
Małgorzata Trejgis (rzecznik patentowy)

„Szacowanie wartości własności intelektualnej"
dr Marek Panfil (Kierownik Podyplomowych Studiów SGH Metody Wyceny Spółki Kapitałowej)

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 18 kwietnia 2011 r., KIO 637/11

Wojciech Kaliński

Teza: *1. W ocenie Izby zwrócić należy uwagę na pełną treść art. 47 ust. 2 Dyrektywy, który daje wykonawcy możliwość, w odniesieniu do sytuacji finansowej i ekonomicznej, w stosownych sytuacjach oraz w przypadku konkretnego zamówienia, polegania na zdolnościach innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi powiązań. Musi on w takiej sytuacji udowodnić instytucji zamawiającej, iż będzie dysponował niezbędnymi zasobami, np. przedstawiając w tym celu stosowne zobowiązanie takich podmiotów. Odwołuje się on zatem do „stosownych sytuacji", „konkretnego zamówienia" oraz nakazuje udowodnienie dysponowania (faktycznego) danym zasobem. Tym samym nie można uznać także na podstawie Dyrektywy, iż generalnie w każdej sytuacji w odniesieniu do każdego zamówienia dopuszczalne jest powoływanie się na zdolność ekonomiczną podmiotu trzeciego.*

2. W ocenie Izby art. 26 ust. 2b ustawy Pzp w swoim literalnym brzmieniu skutecznie wyklucza korzystanie z obcych zasobów w zakresie sytuacji ekonomicznej, a z uwagi na sposób sformułowania art. 26 ust. 2b ustawy Pzp oraz art. 47 ust. 2 Dyrektywy powołanie się na wykładnię prounijną nie jest wystarczającym argumentem do dopuszczenia wykazywania się zdolnością ekonomiczną innego podmiotu, niezależnie od oceny, iż w ramach konkretnego zamówienia mamy do czynienia właśnie ze stosowną sytuacją pozwalającą uznać taką dopuszczalność.

Krajowa Izba Odwoławcza w głosowanym wyroku powróciła do problematyki udostępniania zasobów przez innych wykonawców w zakresie zdolności ekonomicznej. Jak bowiem trafnie zauważa się w orzecznictwie, przepisy art. 26 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych nie pozwalają wykonawcom na korzystanie ze zdolności ekonomicznej innego podmiotu. Zagadnienie to zostało poruszone w niezwykle kontrowersyjnym wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt KIO 269/11, w którym Krajowa Izba, podnosząc fakt nieprawidłowej i niepełnej implementacji art. 47 ust. 2 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. L 134 z 30 kwietnia 2004 r. str. 114), uznała dopuszczalność prounijnej wykładni art. 26 ust. 2b ustawy Pzp, tj. takiej, która dopuszczałaby możliwość powoływania się na zasoby ekonomiczne podmiotu trzeciego. Przedmiotowe orzeczenie wywołało sporo kontrowersji, zwłaszcza w aspekcie merytorycznym. Skoro bowiem najczęstszym wymaganiem związanym z posiadaniem odpowiedniego potencjału ekonomicznego stawianym wykonawcom jest posiadanie

odpowiedniego poziomu obrotów i wykazanie tego odpowiednimi dokumentami finansowymi, powstaje pytanie, w jaki sposób można innemu podmiotowi użyczyć swoje obroty? O ile bowiem w przypadku udostępnianie wiedzy, doświadczenia czy potencjału technicznego lub finansowego jest co do zasady możliwe (pomijając problemy związane z fikcyjnym udostępnianiem tychże zasobów i ich nieprecyzyjnym opisywaniem, co jest przedmiotem stałych kontrowersji zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie), o tyle udostępnianie potencjału ekonomicznego z definicji należy uznać za konstrukcję sztuczną i w dużym stopniu opartą na fikcji. Stawianie wykonawcom wymagań ekonomicznych ma bowiem na celu uzyskanie pewności, że wybrany przez zamawiającego kontrahent będzie podmiotem na tyle dużym i odpowiednio zorganizowanym, że będzie w stanie podołać realizacji danego zamówienia. Tymczasem bycia odpowiednio „dużym" podmiotem nie da się udostępnić. Jest to pewna właściwość wykonawcy, tylko jemu przypisana. To, że za danym wykonawcą „stanie" inny podmiot, np. w charakterze podwykonawcy, nie zmieni faktu, że wykonawca pozostanie takim podmiotem, jakim był dotychczas.

Na szczęście w głosowanym wyroku Krajowa Izba Odwoławcza zdystansowała się od poprzedniego wyroku, podnosząc, że przy dokonywaniu wykładni należy brać pod uwagę całą treść art. 47 ust. 2 dyrektywy 2004/18/WE, a więc również i te sformułowania, które wskazują, że możliwość powoływania się na zasoby innych podmiotów dotyczy „stosownych sytuacji", „konkretnego zamówienia" oraz że regulacje dyrektywy nakazują udowodnienie dysponowania (faktycznego) danym zasobem. Ten kierunek wykładni polskich przepisów i regulacji dyrektywy wydaje się zdecydowanie bardziej racjonalny i przekonywujący, zwłaszcza że daje szansę na uniknięcie całkowitej fikcji w zakresie potwierdzania przez wykonawców spełnienia warunków udziału w postępowaniach przetargowych. Pozostaje jedynie życzyć sobie, by ten kierunek interpretacji przepisów utrzymał się w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej.

Dr Wojciech Kaliński - asystent w Katedrze Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, wspólnik w kancelarii Maruta i Wspólnicy sp. j.

Polecamy

SEMINARIUM
BEZPIECZNE TRANSAKCJE W SKLEPACH INTERNETOWYCH I NA PORTALACH LICYTACYJNYCH
24 kwietnia 2012 r., Warszawa

W PROGRAMIE:
„Prawo autorskie w praktyce e-commerce - jak chronić się przed procederem kopiowania rozwiązań przez konkurencję"
mec. Tomasz Zalewski (Kancelaria Wierzbowski Eversheds)

„Ochrona danych osobowych w praktyce sklepów internetowych"
adw. dr Grzegorz Sibiga

„Zasady prawne licytacji internetowych"
adw. Łukasz Twarowski

„Strategie marketingowe e-commerce a uwarunkowania prawne i społeczne"
dr Jacek Wójcik (SGH)

„Aspekty prawne praktyki e-commerce w Polsce"
Wykłady wprowadzające i moderowanie dyskusji: mec. Marianna Poproch-Wesołowska, Krzysztof Lehmann

Więcej: www.cpi.com.pl

cpi
centrum promocji informatyki

Centrum Edukacji Medycznej CEMED

to nowoczesne centrum kształcenia kadry medycznej, organizator krajowych i międzynarodowych spotkań edukacyjnych

Dysponuje własnym **multimedialnym Centrum Konferencyjnym** z elastyczną możliwością konfiguracji pomieszczeń. Na blisko 500 m2 znajdują się 4 sale konferencyjne z naturalnym światłem, wyposażone w modułowe ściany przesuwne umożliwiające dostosowanie powierzchni do odpowiedniej liczby uczestników. Mogą one pomieścić od 35 do 170 osób. Wszystkie pomieszczenia są klimatyzowane i bardzo profesjonalnie wyposażone. Foyer konferencyjne o powierzchni 155 m2 pozwala na zorganizowanie wystawy i cateringu w bezpośrednim sąsiedztwie obrad. Do obsługi słuchaczy przygotowana jest profesjonalna recepcja z możliwością korzystania z niezbędnego sprzętu teleinformatycznego.

Profesjonalna reżyserka umożliwia kontrolę i zarządzanie **nowatorskimi systemami multimedialnymi** z jednego miejsca, z możliwością obserwacji całości imprezy. Centrum posiada:

- wyspecjalizowany system wideokonferencyjny umożliwiający połączenie z dowolnym miejscem na świecie w technologii HD,
- unikatowy system audio/video łączący sale konferencyjne z blokami operacyjnymi szpitala, umożliwiający uczestniczenie w operacji,
- system archiwizacji/nagrywania spotkań,
- obróbkę nagranego materiału audio/video,
- możliwość zorganizowania szkoleń z wykorzystaniem interaktywnego systemu Vote/PRS (Personal Response System).

Centrum Konferencyjne CEMED jest częścią kompleksu największego prywatnego szpitala ortopedycznego w Polsce (Carolina Medical Center), nasz nowatorski wyspecjalizowany system telekonferencyjny umożliwia przekaz na sale obrad obrazu z sal operacyjnych, gabinetów diagnostyki obrazowej, pomieszczeń fizjoterapii szpitala. Transmisji możemy dokonywać również z dowolnego punktu na świecie, dysponując urządzeniami o najlepszej jakości obrazu i dźwięku dostosowanymi do prezentacji medycznej treści edukacyjnej możemy transmitować np. obrazy RTG.

Dla organizatorów konferencji, szkoleń i imprez firmowych, menedżerów i prezesów firm szukających miejsc spotkań biznesowych Centrum Konferencyjne CEMED przedstawia ofertę wszechstronnych, fachowych usług według światowych standardów. Centrum położone jest w zacisznej części dolnego Mokotowa u zbiegu ulic Sikorskiego i Sobieskiego, tylko krok od centrum biznesowego i finansowego stolicy. Istotnym udogodnieniem Centrum jest duży parking poza strefą płatnego parkowania dostępny dla wszystkich gości.

Profesjonalna obsługa techniczna, jak i znakomita gastronomia gwarantują dobrą atmosferę towarzyszącą spotkaniom i konferencjom.
Wyjątkowe walory naszego centrum konferencyjnego sprawiają, że jesteśmy gotowi zorganizować najbardziej prestiżową konferencję, seminarium, szkolenie, jubileusz i galę.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług.

cemed
centrum edukacji medycznej

Centrum Konferencyjne
tel. 22 355 85 05
e-mail: **cemed@cemed.pl**

Centrum Edukacji Medycznej CEMED Sp. z o.o.
ul. Pory 78, 02-757 Warszawa
www.cemed.pl

Edwin Bendyk

Bunt Sieci

A nie mówiłem? – może dziś z gorzką satysfakcją przypomnieć Wacław Iszkowski, prezes Polskiej Izby Informatyki i telekomunikacji. Tak, mówił podczas spotkania w Kancelarii Premiera w ubiegłym roku, że nieudolne majstrowanie przez władzę przy Internecie doprowadzi do wybuchu. Mówił jednak nie tylko on. Ba, wystarczy przeczytać rządowy raport „Młodzi 2011". Wielki dokument firmowany przez Michała Boniego opisuje kondycję polskiej młodzieży. Kto przeczytał, mógł wyczytać, co dla młodych ważne.

Sam też nieśmiało dołączę do tego smętnego chóru. Podczas inauguracji Poznańskiego Kongresu Kultury w Poznaniu 1 grudnia 2011 r. mówiłem o nowych formach uczestnictwa w kulturze i demokracji. Pokazywałem, w jaki sposób aktywni internauci, a więc przeważnie ludzie młodzi, przeżywają ważne dla nich chwile, jak słuchają muzyki, jak się bawią na koncertach. Przypomniałem słynny przed laty happening – gigantyczny flashmob podczas koncertu U2 w Chorzowie w 2005 r. Uczestnicy, zainspirowani przez jednego z fanów Bono, który puścił w Sieci hasło do akcji, na umówiony znak – piosenkę „New Year's Day" (napisaną dla Polaków po wprowadzeniu przez Jaruzelskiego stanu wojennego) - utworzyli wielką biało-czerwoną flagę.

Pytałem retorycznie podczas Kongresu, czy to tylko zabawa? Nowy sposób wyrażania patriotyzmu? Budowania więzi i odkrywania siebie jako zbiorowości zdolnej do działania? A jeśli tak, jeśli za zabawą kryje się ciekawszy proces, to czy w odpowiednich warunkach ta sama energia samoorganizacji nie może wyrazić się w działaniu o politycznym celu?

Zapowiedzi takiej możliwości oczywiście mieliśmy, by wspomnieć bunty internautów wobec rejestru stron i usług zakazanych czy implementacji dyrektywy o multimedialnych usługach audiowizualnych. Były też bunty konsumentów wkurzonych na banki, firmy ubezpieczeniowe i biura podróży.

Działania te jednak ograniczone do Sieci wywoływały kryzysy o charakterze zagrożenia dla wizerunku, odpowiedź więc też bardziej przypominała operacje PR. Co szkodzi wycofać się z rejestru: nie miał on znaczenia strategicznego dla projektu ustawy hazardowej, która sama też była przecież wyłącznie projektem PR, mającym pokazać premiera w roli Surowego Ojca. Surowy Ojciec nic nie stracił, gdy pokazał jednocześnie, że nie jest starym zgredem, tylko rozumie potrzeby swoich podopiecznych.

Tam, gdzie to niewiele lub nic nie kosztowało, władza chętnie pokazywała swe prointernetowe oblicze. Tam, gdzie roszczenia cyfrowego ludu dotykały realnych interesów, zabawa się kończyła. Najlepszym dowodem jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Nagła wolta w postaci poprawki senatora

Rockiego pokazała jednoznacznie, o co chodzi. W tym modelu uprawiania polityki informacja, a raczej kontrola nad nią, jest zasobem kluczowym. Przed ujawnianiem swoich źródeł wiedzy bronią się wszyscy, od prezydenta przez rząd po wójta przeciętnej gminy.

Co tak ukrywają? Niektórzy, mam nadzieję, że niewielki margines, zapewne mają nieźle za uszami, o czym czasami dowiadujemy się, gdy wścibscy dziennikarze swoimi metodami pokażą, że kontrola dostępu do informacji nie służy interesowi ogólnemu, lecz chroni ciemne interesy skorumpowanego polityka. Wiadomo, że transparentność i korupcja bardzo się nie lubią.

Transparentność, czyli prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej, jest jednak o wiele bardziej niebezpieczna dla władzy z innego względu: odsłania boleśnie, jaką wiedzą dysponują politycy podejmujący ważne decyzje. Podczas boju o ACTA protestujący domagali się ujawnienia dokumentacji towarzyszącej polskiemu udziałowi w procesie negocjacji. Wszak premier twierdził, jeszcze podczas pamiętnego siedmiogodzinnego spotkania w KPRM, że zdecydował się poprzeć ACTA w oparciu o wiedzę, jaką dysponował w tamtym czasie. Jaka ta była wiedza? Okazało się, że dało się ją spisać na kilku kartkach.

Hm, czy w podobny sposób negocjujemy inne, ważne porozumienia? Jaką wiedzą wspierał się Prezydent, wypowiadając się w sprawie OFE? Dopóki nie zobaczymy, możemy czuć niepokój, że albo tej wiedzy nie ma, albo jest słabej jakości, albo… Przypuszczenia można mnożyć, ludzka wyobraźnia nie zna granic. Najlepszą granicą jest położenie kart na stół.

W końcu jednak doszło do realnego buntu, dzieciaki-sieciaki oderwały się od klawiatur i ruszyły podczas tęgich mrozów, by krzyczeć „Stop ACTA!" Zarzuty, że większość z nich nie wiedziała, przeciwko czemu protestuje, są prawdziwe, tylko że bez sensu. Protest actawistów w istocie był sygnałem dla starego świata, w którym źródłem władzy jest kontrola nad informacją, by nie próbował wprowadzać swych anachronicznych zasad do świata, gdzie źródłem działania jest dzielenie się wiedzą.

Władza odetchnęła z ulgą, gdy okazało się, że energia buntu nie rozlała się na inne tematy. Młodzi wyszli na ulice, by załatwić konkretną sprawę. Załatwili, premier dołączył do ruchu, więc rozeszli się do domów. Kiedy ponownie pokażą swoją energię? Z jakiego powodu? Nikt nie wie. Problem zasadniczy jednak pozostał. Tej informacji nie da się w żaden sposób ukryć.

Niebawem ukaże się książka Edwina Bendyka „Bunt Sieci. Wirtualna wojna domowa".

Zamówienie prenumeraty kwartalnika

„Czas informacji"

WYŚLIJ FAKSEM 22 871 85 56 lub 22 870 69 95

PRENUMERATA NA ROK 2012

Zamawiamy prenumeratę kwartalnika „**Czas Informacji**"

okres trwania prenumeraty (ilość egzemplarzy)	ilość zamawianych prenumerat	**cena**
prenumerata roczna 2012 od numeru 1/2012 - 4 kolejne numery		340 zł+5% VAT
prenumerata półroczna numer 1/2012 i 2/2012		200 zł+5% VAT

Prenumeratę prosimy przesłać do niżej wymienionego adresata

PRENUMERATOR		FIRMA	
imię		nazwa	
nazwisko		NIP	
stanowisko		ulica	
nr telefonu		kod, miasto	
nr faksu		nr telefonu	
e-mail		nr faksu; e-mail	

Wyrażam zgodę/ Nie wyrażam zgody na wykorzystywanie przez Centrum Promocji Informatyki sp. z o. o., Warszawa, ul. Międzyborska 50, moich danych (w tym adresu poczty elektronicznej), pod warunkiem przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (t. jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926), w zakresie prowadzonej przez CPI działalności gospodarczej (a w szczególności działalności marketingowej i na przekazywanie danych uczestnika firmom biorącym udział w opracowaniu programów szkoleń). Mam świadomość prawa do wglądu, poprawiania lub usunięcia swoich danych w bazie danych osobowych CPI oraz dobrowolności ich podania. W związku z obowiązkiem wynikającym z ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. (Dz. U. nr 144, poz. 1204) o świadczeniu usług drogą elektroniczną wyrażam zgodę na

Oznaczoną należność z tytułu kosztów prenumeraty w wysokości _____zł wpłacę w terminie 14 dni od daty otrzymania faktury.

Należy wypełnić i odesłać faksem na numer
22 871 85 56 lub 22 870 69 95

.....
pieczęć i podpis osoby upoważnionej

redaktor naczelny: Wiesław Paluszyński wieslaw.paluszynski@czasinformacji.pl

kolegium redakcyjne: Izabela Adamska, Dariusz Bogucki, Tomasz Kulisiewicz, Piotr Waglowski, Wojciech Wiewiórowski

sekretarz redakcji: Agata Soboń redakcja@czasinformacji.pl

redakcja: Centrum Promocji Informatyki sp. z o. o. ul. Międzyborska 50, 04-041 Warszawa tel. 22 870 69 78, 22 871 85 51 fax 22 870 69 95, 22 871 85 56 info@czasinformacji.pl www.czasinformacji.pl

Reklama: Karolina Popek reklama@czasinformacji.pl

projekty graficzne: Mikołaj Ostaszewski mikolaj.ostaszewski@zsrr.pl

skład i łamanie: Michał Nowosielski michal@nowosielscy.com.pl

nakład: 400 egz.

prenumerata: prenumerata@czasinformacji.pl www.czasinformacji.pl/prenumerata

Zamówienia prenumeraty również u kolporterów.

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

wydawca:

Centrum Promocji Informatyki sp. z o. o.
www.cpi.com.pl

rada naukowa:

prof. dr hab. Jacek Gołaczyński
prof. dr hab. Mirosław Kutyłowski
dr hab. Artur Nowak-Far
prof. dr hab. Ewa Nowińska
prof. dr hab. Witold M. Orłowski
dr hab. Grażyna Szpor

W części naukowej kwartalnika umieszczane są prace naukowe publikowane w języku polskim (ze streszczeniem), które podlegają recenzjom rady.

www.czasinformacji.pl/prenumerata.php

Czas Informacji

Zapraszamy do składania zamówień na prenumeratę na 2012 rok.