

**Małgorzata STEC**

## Funkcjonowanie e-administracji publicznej

---

W warunkach dynamicznego rozwoju usług świadczonych za pośrednictwem Internetu, administracja musi transformować się do elektronicznej administracji. Przekształcenia te powinny przebiegać w taki sposób, aby w pełni wykorzystywać możliwości technologii informacyjno-komunikacyjnych (Cellary, 2007). Badania stanu informatyzacji państwa prowadzone m.in. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji pokazują, że Polska stopniowo zmniejsza dystans dzielący ją od państw najbardziej rozwiniętych pod tym względem (*Społeczeństwo...*, 2009).

Celem artykułu jest próba oceny wybranych aspektów funkcjonowania e-administracji publicznej w Polsce. Badanie miało na celu sprawdzenie, w jakim stopniu urzędy są przygotowane do wykorzystywania w kontaktach z petentami środków elektronicznej komunikacji oraz czy urzędnicy znają przepisy dotyczące wniosków o udzielanie informacji publicznej. Badanie przeprowadzono na przełomie lat 2009/2010. Objęto nimi wszystkie jednostki samorządowe woj. podkarpackiego — 155 gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich, 21 powiatów oraz 4 miasta na prawach powiatu (tzw. miasta grodzkie). Ponadto w ocenie uwzględniono wszystkie urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie w Polsce.

Analizie poddano odpowiedzi na pytania uzyskane z wniosków o udzielenie informacji publicznej<sup>1</sup> złożonych do urzędów za pośrednictwem poczty elektronicznej (e-maila). Monitorowano także termin, w którym urzędnicy odczytali przesłane wnioski oraz udzielili odpowiedzi. Ponadto sprawdzano, czy systemy informatyczne w urzędach wysyłają potwierdzenia przeczytania przez odbiorcę wysłanej wiadomości.

Adresy e-mailowe pobrano z oficjalnych stron internetowych urzędów lub wykorzystano elektroniczny formularz do kontaktów z petentem (jeżeli urząd go posiadał). Wnioski wysyłane były pojedynczo, z indywidualną adresacją na każdy podmiot administracyjny (w ciągu jednego dnia), po zakończeniu pracy urzędów. Dniem złożenia wniosku był więc następny dzień pracy. Wybrany przez autorkę sposób przeprowadzenia badania wynikał z faktu, że wniosek o udzielenie informacji publicznej jest obecnie jedyną formą, która umożliwia

---

<sup>1</sup> Zasady dostępu do informacji publicznej w Polsce reguluje Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112.

zainicjowanie sprawy urzędowej (i jej przeprowadzenie) z wykorzystaniem wyłącznie poczty elektronicznej (e-maila). Aktualnie złożenie sprawy innej niż wymieniony wniosek jest możliwe wyłącznie za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP), konieczne jest wtedy posiadanie podpisu kwalifikowanego. Stan ten ulegnie zmianie po wprowadzeniu w życie przepisów wykonawczych, dotyczących tzw. profilu zaufanego.

### *PODSTAWOWE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE E-ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ*

Elektroniczna administracja (e-administracja, *e-government*) to wykorzystanie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej, w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem umiejętności, w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych i wzmocnienia jej zaangażowania w procesy demokratyczne (Grodzka, 2007).

Funkcjonowanie e-urzędu można przedstawić za pomocą jego części składowych front-office oraz back-office. Front-office to część urzędu odpowiedzialna za bezpośredni kontakt z obywatelem i przekazywanie (otrzymywanie) informacji, danych, dokumentów w relacjach z podmiotami zewnętrznymi. W organizacjach świadczących usługi, operacje front-office muszą wiązać się z czynnościami zaplecza administracyjnego (back-office), przeprowadzanych w sposób niewidoczny dla użytkownika. Back-office to część urzędu zajmująca się gromadzeniem informacji i jej przetwarzaniem, na którą składają się systemy informacyjne, np.: GIS (system informacji przestrzennej), rejestry, archiwa, bazy danych oraz hurtownie danych. Reorganizacja zaplecza administracji związana jest z zarządzaniem obiegiem dokumentów lub zmianą struktury organizacyjnej jednego lub większej liczby urzędów (Sakowicz, 2008).

W Polsce funkcje centralnego integratora zaplecza administracji publicznej ma pełnić Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (e-PUAP). Wdrożenie tego systemu oraz sukcesywne poszerzanie zakresu jego funkcjonalności oznacza, że realizowana w administracji publicznej informatyzacja zmierza do osiągnięcia następujących celów (Filipowicz, 2008):

- 1) zapewnienia szybkiego załatwienia spraw, jak też podejmowania nowych zadań wcześniej nieprzewidzianych,
- 2) udoskonalenia procesów decyzyjnych,
- 3) podniesienia gospodarności poprzez oszczędności kadrowe albo finansowe podmiotów administracji samorządowej.

W zależności od stopnia rozwoju e-administracji, usługi publiczne mogą być świadczone na czterech poziomach (Grodzka, 2007):

- pierwszy (tzw. informacja on-line) — możliwość wyszukania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych tam usługach na jego stronie internetowej;
- drugi (tzw. interakcja jednokierunkowa) — możliwość wyszukania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej urzędu;

- trzeci (tzw. interakcja dwukierunkowa) — możliwość wyszukania informacji, pobrania oraz odesłania wypełnionych formularzy za pomocą Internetu;
- czwarty (tzw. transakcja) — pełna obsługa procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia sprawy urzędowej drogą elektroniczną — od uzyskania informacji, poprzez pobranie odpowiednich formularzy, ich odesłanie po wypełnieniu i złożeniu podpisu elektronicznego, aż do uiszczenia wymaganych opłat oraz otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia lub innego dokumentu, o który dana osoba/firma występuje.

### *WYNIKI BADANIA WYBRANYCH ASPEKTÓW FUNKCJONOWANIA E-ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ*

Obecnie istnieją dwie formy komunikacji obywatela z urzędem za pośrednictwem Internetu. Jest to najbardziej popularna klasyczna poczta elektroniczna (tzw. e-mail) oraz Elektroniczna Skrzynka Podawcza. Zaletą korespondencji za pomocą e-maila jest jego powszechność oraz łatwość wykorzystania. Wadą zaś to, że za jego pośrednictwem nie można wszczynać spraw urzędowych, z uwagi na brak możliwości podpisania (w sposób wiarygodny) przesyłanych dokumentów. W chwili obecnej prawnie usankcjonowaną formą komunikacji petenta z urzędem jest ESP. System ten umożliwia uwierzytelnianie składanych dokumentów oraz nadawanie im znacznika czasu. Ponadto daje on pewność dostarczenia dokumentu do urzędu na zasadach analogicznych jak list — potwierdzeniem odbioru. Wymagane tu jest posiadanie tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego.

Na początku badania sprawdzono datę odczytania wniosku o udzielenie informacji publicznej oraz fakt, czy system elektroniczny zwraca potwierdzenie przeczytania otrzymanej wiadomości. Spośród 212 badanych jednostek samorządu terytorialnego (JST), w 117 (55,2%) wniosek ten został odczytany pierwszego dnia. Czynność tę wykonało 81,3% urzędów marszałkowskich, 68,8% wojewódzkich, 52,9% urzędów wiejskich, miejsko-wiejskich i miast niebędących na prawach powiatu oraz 44% starostw powiatowych i urzędów miast będących miastami na prawach powiatu. Drugiego dnia lub później e-maila odebrano w 18 urzędach (8,5%) (tabl. 1).

Od 77 urzędów (przeważnie wiejskich, miejsko-wiejskich i miast grodzkich) nie uzyskano potwierdzenia odczytania wniosku. Nie oznacza to, że taka jednostka nie odebrała wniosku, a jedynie, iż system informatyczny nie miał mechanizmu automatycznego potwierdzania odbioru lub urzędnik nie zezwolił systemowi na automatyczną odpowiedź. Analiza uzyskanych danych pozwala stwierdzić, że spośród jednostek, od których nie wpłynęło potwierdzenie otrzymania e-maila, 46% udzieliło jednak odpowiedzi na zapytanie o informację publiczną.

**TABL. 1. ODCZYTANIE WNIOSKU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Odczytanie wniosku	Gminy <sup>a</sup>		Powiaty <sup>b</sup>		Urzędy marszałkowskie		Urzędy wojewódzkie		Ogółem	
	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %
Pierwszego dnia .....	82	52,9	11	44,0	13	81,3	11	68,8	117	55,2
Drugiego dnia .....	7	4,5	—	—	1	6,3	2	12,5	10	4,7
Trzeciego dnia i później .....	5	3,2	3	12,0	—	—	—	—	8	3,8
Brak potwierdzenia ...	61	39,4	11	44,0	2	12,5	3	18,8	77	36,3
<b>R a z e m .....</b>	<b>155</b>	<b>100,0</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>212</b>	<b>100,0</b>

*a* Urzędy wiejskie, miejsko-wiejskie i miast niebędących miastami na prawach powiatu. *b* Starostwa powiatowe oraz urzędy miast będących miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne.

Pojawia się więc pytanie, czy w komunikacji z administracją publiczną poczta elektroniczna jest dobrym sposobem na kontakt z petentem. Okazuje się, że ta forma ma poważne mankamenty. Przede wszystkim nie zawsze zapewnia możliwość potwierdzenia wpływu przekazywanego dokumentu do urzędu. Petent nie ma więc pewności czy jego e-mail dotarł do adresata. Dla urzędu problemem jest natomiast zapychanie poczty elektronicznej niechcianą korespondencją (tzw. spamem) oraz możliwość ataku niebezpiecznych wirusów. Wprawdzie istnieją systemy pozwalające na ograniczenie napływu takiej korespondencji, ale ich działanie może eliminować również wysyłaną przez petentów.

Na 212 badanych jednostek samorządu terytorialnego 62,7% udzieliło odpowiedzi na wniosek. Były to prawie wszystkie urzędy wojewódzkie oraz marszałkowskie. Informacji udzieliło także 20 z 25 badanych (80%) starostw powiatowych oraz urzędów miast będących miastami na prawach powiatu, ale jedynie niewiele ponad połowa urzędów wiejskich, miejsko-wiejskich i miast niebędących miastami na prawach powiatu udostępniła informację publiczną (tabl. 2).

**TABL. 2. ODPOWIEDZI URZĘDÓW NA WNIOSEK O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Odpowiedzi	Gminy <sup>a</sup>		Powiaty <sup>b</sup>		Urzędy marszałkowskie		Urzędy wojewódzkie		Ogółem	
	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %
Udzielone .....	84	54,2	20	80,0	14	87,5	15	93,8	133	62,7
Brak .....	71	45,8	5	20,0	2	12,5	1	6,3	79	37,3
<b>R a z e m .....</b>	<b>155</b>	<b>100,0</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>212</b>	<b>100,0</b>

*a, b* Oznaczenia jak w tabl. 1.

Źródło: jak przy tabl. 1.

Zgodnie z art. 13 Ustawy z 6 września 2001 r. udostępnienie informacji publicznej na wniosek powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak

niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Ustawa ta określa także tryb i sposób odmowy udostępnienia informacji publicznej, następuje to w drodze decyzji administracyjnej (art. 16). Wniosek o udzielenie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną, ale urząd nie może pozostawić jej bez rozpatrzenia.

W urzędach, które udzieliły odpowiedzi na wniosek o informację publiczną, terminu ustawowego dotrzymano 91,7%. Pierwszego dnia odpowiedzi udzieliło niespełna 7,5% urzędów, a drugiego dnia 29,3%. W pierwszym tygodniu wypłynęło z urzędów prawie 31,6% odpowiedzi (spośród tych, które jej udzieliły). Ostatniego dnia na wniosek odpowiedziały 22 urzędy (16,4%), a po terminie 11 z nich (8,3%).

Zauważyć można, że jedynie urzędy wojewódzkie dotrzywały ustawowego terminu odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej. Cztery urzędy marszałkowskie udzieliły odpowiedzi ostatniego dnia, po trzy w drugim tygodniu lub po terminie. W większości urzędów starostw powiatowych oraz miast grodzkich termin odpowiedzi mieścił się w pierwszym tygodniu (7), drugiego bądź ostatniego dnia (po 4 urzędy). Stosunkowo szybko odpowiedzi udzieliły także urzędy wiejskie i miejsko-wiejskie. Drugiego dnia odpowiedziało już 36,9%, w pierwszym tygodniu 28,6%, ostatniego dnia 14,3%. Po terminie odpowiedzi udzieliło 6 urzędów (tabl. 3).

**TABL. 3. TERMIN ODPOWIEDZI URZĘDÓW NA WNIOSEK O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Udzielenie odpowiedzi	Gminy <sup>a</sup>		Powiaty <sup>b</sup>		Urzędy marszałkowskie		Urzędy wojewódzkie		Ogółem	
	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %
W ciągu:										
jednego dnia .....	7	8,3	1	5,0	1	7,1	1	6,7	10	7,5
dwóch dni .....	31	36,9	4	20,0	2	14,3	2	13,3	39	29,3
jednego tygodnia ...	24	28,6	7	35,0	1	7,1	10	66,7	42	31,6
dwóch tygodni .....	4	4,8	2	10,0	3	21,4	—	—	9	6,8
ostatniego dnia .....	12	14,3	4	20,0	4	28,7	2	13,3	22	16,5
Po terminie .....	6	7,1	2	10,0	3	21,4	—	—	11	8,3
<b>R a z e m .....</b>	<b>84</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>14</b>	<b>100,0</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>	<b>133</b>	<b>100,0</b>

*a, b* Oznaczenia jak w tabl. 1.

Źródło: jak przy tabl. 1.

W większości badanych urzędów wojewódzkich, powiatowych i gminnych do korespondencji wykorzystywany był e-mail służbowy (wykr. 1). Natomiast najczęściej z prywatnego e-maila odpowiadali pracownicy urzędów marszałkowskich (64,3% odpowiedzi). Taki sposób udzielenia informacji prowadzi do sytuacji, w której tylko dany urzędnik ma kontakt z petentem. W przypadku jego nieobecności następuje zatrzymanie sprawy. Ponadto petent nie jest o tym poinformowany.

*ANALIZA ODPOWIEDZI NA PYTANIA ZAWARTE WE WNIOSKU  
O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ*

Wniosek o udzielenie informacji publicznej obejmował 6 pytań, spośród których:

- odpowiedzi na dwa pytania nie wymagały nakładu pracy, gdyż wiedza o tym, czy w urzędzie używany jest elektroniczny obieg dokumentów lub czy funkcjonują w nim procedury ISO, powinna być oczywista;
- pytania dobrano tak, aby odpowiedzi były proste i sprowadzały się do podania jednoznacznej odpowiedzi pochodzącej z prowadzonego rejestru spraw;
- ilość pytań nie dawała podstaw do uznania przygotowania odpowiedzi za przetwarzanie informacji<sup>2</sup>.

Pytanie 1. Czy w urzędzie wdrożony jest (lub jest w trakcie wdrażania) system jakości ISO?

Celem wprowadzania w administracji systemu zarządzania jakością według norm międzynarodowych ISO jest monitorowanie funkcjonowania urzędu jako jednostki nowoczesnej, wiarygodnej oraz przyjaznej dla mieszkańców i inwestorów. System ten jest jednym z narzędzi kreowania nowego wizerunku administracji, nakierowanym na odejście od strukturalnego zarządzania wydziałami

---

<sup>2</sup> Art. 10 Ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112.

opisanymi w regulaminie organizacyjnym na rzecz zarządzania procesowego. Wdrożenie Systemu Zarządzania Jakością prowadzi do menedżerskiego zarządzania publicznego.

Spośród urzędów, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, posiadanie wdrożonego systemu jakości ISO zadeklarowało 21,8% urzędów, z czego wśród gmin stanowi to 7,1%, powiatów 20%, urzędów marszałkowskich 64,3% oraz 66,7% wśród urzędów wojewódzkich. W 6,8% urzędów system ISO jest w trakcie wdrażania (wykr. 2).

Pytanie 2. Czy w urzędzie funkcjonuje Elektroniczny Obieg Dokumentów (EOD)?

Wprowadzenie w urzędzie Elektronicznego Obiegu Dokumentów usprawnia pracę urzędnika, ogranicza czynności administracyjne, takie jak konieczność przenoszenia dokumentów pomiędzy pokojami, ułatwia dostęp i wyszukiwanie potrzebnych dokumentów, a także zapewnia oszczędność czasu, który trzeba poświęcać na wyszukiwanie dokumentów. Funkcjonowanie w urzędzie EOD nie jest dla obywateli bezpośrednio zauważalną korzyścią. Jednak wdrożenie takiego systemu przyczynia się do sprawniejszego załatwiania spraw przez urząd, zmniejsza liczbę pomyłek, pełni też funkcję kontrolną pracy urzędników itp. W przyszłości umożliwi także bezpośredni dostęp do referencyjnych baz danych, co w jeszcze większym stopniu usprawni funkcjonowanie administracji,

zwalniając obywatela z konieczności osobistego dostarczania różnego rodzaju dokumentów i zaświadczeń.

Spośród badanych urzędów, które udzieliły odpowiedzi, posiadanie EOD zadeklarowało 32,3% urzędów. W 6,8% urzędów system ten jest w trakcie wdrażania (wykr. 3).

Pytanie 3. Ile spraw wpłynęło do urzędu za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP) w 2008 r., a ile w okresie od stycznia do końca października 2009 r.?

Od 1 maja 2008 r. wszystkie urzędy mają obowiązek przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej. Tą drogą można składać dokumenty podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym, certyfikowanym podpisem kwalifikowanym. Taki podpis można wykorzystywać do podpisywania dokumentów przedkładanych m.in. w obrocie gospodarczym, wysyłania deklaracji podatkowych do urzędów skarbowych, rejestracji bazy danych w Generalnym Inspektoracie Ochrony Danych Osobowych (GIODO), zgłaszania zmian w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS), opłat składek w ZUS, podpisywania faktur elektronicznych, a także udziału w aukcjach i licytacjach elektronicznych. Coraz częściej ta forma podpisywania dokumentów wykorzystywana jest przez przedsiębiorców w kontaktach z ZUS. Ze względu na konieczność posiadania bezpiecznego (kwalifikowanego) e-podpisu, ta forma składania dokumentów do urzędów jest ograniczona do osób, które taki podpis posiadają w związku z obowiązkami zawodowymi.



W związku z tym, że e-podpis jest jeszcze mało popularny, dlatego i ilość wniosków składanych za pośrednictwem ESP jest niewielka. W woj. podkarpackim w 2008 r. zostało złożonych 16 takich wniosków. Do urzędów marszałkowskich wpłynęło 18 wniosków, a do urzędów wojewódzkich 249 (wykr. 4).

Na podobnym poziomie utrzymuje się ilość wniosków, która trafiła do urzędów za pośrednictwem ESP w okresie od stycznia do października 2009 r., odpowiednio: w woj. podkarpackim — 18, urzędy marszałkowskie — 74, urzędy wojewódzkie — 520. Istotny (bo ponad dwukrotny) wzrost wniosków składanych za pośrednictwem ESP miał miejsce w woj. wielkopolskim i dotyczył urzędu wojewódzkiego. Tabl. 4 zawiera informacje o liczbie urzędów, do których wpłynęły sprawy za pośrednictwem ESP w okresie od stycznia do końca października 2009 r. Okazuje się, że najwięcej spraw wpłynęło do urzędów marszałkowskich lub wojewódzkich.

Warto zauważyć brak wiedzy wśród urzędników odpowiadających na wnioski o udzielenie informacji publicznej, którzy w kilku przypadkach pomylili Elektroniczną Skrzynkę Podawczą z elektroniczną skrzynką e-mailową. Miało to miejsce w odniesieniu do jednego urzędu marszałkowskiego oraz trzech jednostek samorządu terytorialnego.

**TABL. 4. LICZBA URZĘDÓW, DO KTÓRYCH WPLYNĘŁY SPRAWY ZA POŚREDNICTWEM ESP W OKRĘSIE OD STYCZNIA DO KOŃCA PAŹDZIERNIKA 2009 R.**

Ilość spraw	Gminy <sup>a</sup>	Powiaty <sup>b</sup>	Urzędy marszałkowskie	Urzędy wojewódzkie	Ogółem
Brak spraw .....	76	15	6	0	97
Od 1 do 5 spraw .....	0	1	2	7	10
6 do 50 .....	0	2	1	5	8
Powyżej 50 .....	3	0	2	3	8
Brak ewidencji .....	1	2	0	0	3
Inna odpowiedź .....	4	0	3	0	7
<b>R a z e m</b> .....	<b>84</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>133</b>

*a, b* Oznaczenia jak w tabl. 1.

Ź r ó d ł o: jak przy tabl. 1.

**Pytanie 4.** Jaka ilość wniosków o udostępnienie informacji publicznej wpłynęła do urzędu w 2008 r., a jaka w okresie od stycznia do końca października 2009 r.?

W 2008 r. od 1 do 5 wniosków wpłynęło do 33 urzędów, głównie gminnych, 6—10 do 7 urzędów, 11—100 wniosków do urzędów gminnych, marszałkowskich i wojewódzkich. Duża ilość wniosków (powyżej 100) wpłynęła do 14 urzędów (różnych szczebli administracji) (wykr. 5). Liczba wniosków napływających do urzędów administracji poszczególnych szczebli wskazuje na różny stopień korzystania przez obywateli z prawa uzyskiwania informacji o działalności administracji publicznej. Z tych praw korzystają w większości mieszkańcy dużych i średnich miast.

Od stycznia do końca października 2009 r. (wykr. 6) zauważyć można wzrost ilości wniosków napływających do urzędów o udzielenie informacji publicznej. Wzrósł odsetek wniosków napływających do urzędów wojewódzkich i marszałkowskich (w ramach kategorii powyżej 100 wniosków) oraz urzędów gmin (w ramach kategorii 1—5 oraz 6—10 wniosków). Świadczy to o stopniowym rozpowszechnianiu się wśród mieszkańców wiedzy o prawie do uzyskiwania informacji publicznej.

Pytanie 5. Ile wydano decyzji odmowy udzielenia informacji publicznej (bądź decyzji o umorzeniu postępowania o udzielenie informacji publicznej) w 2008 r. oraz 2009 r. i z jakiego powodu?

Ustawa nie przewiduje formy decyzji administracyjnej, zatem udzielenie informacji publicznej następuje poprzez czynności materialno-techniczne. Decyzja administracyjna została natomiast zastrzeżona dla odmowy udzielenia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania z przyczyn określonych w art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Kodeks postępowania administracyjnego (KPA) reguluje tryb wydania przez urząd decyzji, która powinna być dostarczona wnioskodawcy w formie pisemnej. Na odmowę udzielenia informacji petentowi przysługuje prawo odwołania się od tej decyzji.

Decyzji administracyjnej nie wydaje się, w przypadku gdy sprawa objęta wnioskiem nie stanowi informacji publicznej (przesłanka podmiotowa) lub nie

została skierowana do organu władzy publicznej (przesłanka przedmiotowa). Analogiczne postępowanie ma miejsce w sytuacji, w której nie znajduje zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej (z uwagi na regulację zawartą w odrębnej ustawie) lub organ nie posiada informacji publicznej. W takim przypadku wnioskodawca zostaje poinformowany pismem o wymienionych okolicznościach (Bednarzyk, 2008).

**TABL. 5. ILOŚĆ ODMÓW UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Ilość odmów	Gminy <sup>a</sup>		Powiaty <sup>b</sup>		Urzędy marszałkowskie		Urzędy wojewódzkie		Ogółem	
	2008	2009 <sup>c</sup>	2008	2009 <sup>c</sup>	2008	2009 <sup>c</sup>	2008	2009 <sup>c</sup>	2008	2009 <sup>c</sup>
Brak .....	82	80	17	17	8	8	11	14	118	120
1 .....	0	2	2	2	3	2	2	1	7	7
2—10 .....	2	1	0	0	0	1	2	0	4	2
Brak rejestru .....	0	0	1	1	3	3	0	0	4	4
<b>R a z e m .....</b>	<b>84</b>	<b>84</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>133</b>	<b>133</b>

*a, b* Oznaczenia jak w tabl. 1. *c* Od stycznia do października.  
*Ź r ó d ł o:* jak przy tabl. 1.

Przeważająca większość badanych urzędów udostępniała informację publiczną na wszystkie wnioski wpływające do urzędu. Przypadki odmowy udzielenia informacji publicznej okazały się sporadyczne (tabl. 5). Brak odmów udzielenia odpowiedzi dotyczył 118 urzędów w 2008 r. oraz 120 w okresie od stycznia do października 2009 r.

**Pytanie 6.** Ile skarg (odwołań) dotyczących odmowy udzielenia informacji publicznej wniesionych zostało przez petentów do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w 2008 r. i w 2009 r.?

**TABL. 6. ILOŚĆ SKARG (ODWOŁAŃ) DOTYCZĄCYCH ODMOWY UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ WNIESIONYCH DO SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO**

Ilość skarg	Gminy <sup>a</sup>		Powiaty <sup>b</sup>		Urzędy marszałkowskie		Urzędy wojewódzkie		Ogółem	
	2008	2009 <sup>c</sup>	2008	2009 <sup>c</sup>	2008	2009 <sup>c</sup>	2008	2009 <sup>c</sup>	2008	2009 <sup>c</sup>
Brak .....	82	82	17	18	7	7	15	15	121	122
Była .....	2	2	2	1	2	2	0	0	6	5
Brak rejestru .....	0	0	1	1	5	5	0	0	6	6
<b>R a z e m .....</b>	<b>84</b>	<b>84</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>133</b>	<b>133</b>

*a, b* Oznaczenia jak w tabl. 1. *c* Od stycznia do października.  
*Ź r ó d ł o:* jak przy tabl. 1.

Odmowa udzielenia informacji publicznej dotyczyła tylko kilku pojedynczych urzędów, dlatego ilość skarg (odwołań) wniesionych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w badanym okresie była niewielka (tabl. 6).

## Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonego badania pozwalają zauważyć, że:

1. Większość urzędów na bieżąco odczytuje pocztę napływającą za pośrednictwem Internetu, o czym świadczy fakt, że wniosek o udzielenie informacji publicznej został odczytany już pierwszego dnia przez 117 spośród 212 urzędów, zwłaszcza marszałkowskich i wojewódzkich. Nieco gorzej sytuacja wygląda w urzędach administracji niższego szczebla.
2. Od prawie 40% urzędów nie napłynęło potwierdzenie odczytania wiadomości, co sprawia, iż petent nie ma pewności otrzymania przez urząd wysłanego e-maila.
3. Na wniosek o udzielenie informacji publicznej odpowiedziało ponad 62% urzędów. Były to prawie wszystkie urzędy wojewódzkie i marszałkowskie oraz 80% starostw powiatowych i urzędów w miastach grodzkich. Najgorzej pod tym względem wypadały urzędy najniższego szczebla administracji (wiejskie, miejsko-wiejskie). Zważywszy na prawny obowiązek udzielenia odpowiedzi, pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia przez prawie 38% urzędów stanowi zbyt duży odsetek.
4. Spośród urzędów, które udzieliły odpowiedzi na złożony wniosek, terminu ustawowego dotrzymało 91,7%. Większość urzędów udzieliło odpowiedzi już w pierwszym tygodniu.
5. Złą praktyką pracowników niektórych urzędów jest udzielanie odpowiedzi za pośrednictwem imiennego konta, niejednokrotnie konta prywatnego.
6. Mało rozpowszechniona jest w woj. podkarpackim forma komunikacji z urzędem za pośrednictwem ESP. Stan taki wynika zapewne z konieczności posiadania kwalifikowanego podpisu elektronicznego oraz większego zaufania wśród petentów do dokumentów w formie „papierowej” bądź też braku wiedzy o tej formie komunikacji z urzędem.
7. Spośród urzędów, które udzieliły odpowiedzi, system jakości ISO wdrożony jest w co piątym z nich, a w co trzecim działa EOD. Dotyczy to zwłaszcza urzędów marszałkowskich i wojewódzkich.
8. Ilość odmów udostępnienia informacji wydanych w formie decyzji administracyjnej oraz skarg (odwołań) wniesionych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w badanym okresie okazała się sporadyczna.

Obecnie coraz większa liczba obywateli korzysta z usług świadczonych za pośrednictwem Internetu. Również administracja publiczna zmuszona jest do szerszego otwarcia się na tę formę kontaktu z petentem. W ślad za zwiększeniem stopnia z informatyzowania podmiotów gospodarczych oraz gospodarstw domowych, ustawodawca wprowadził zmiany w prawie, których celem jest ułatwienie świadczenia usług przez administrację publiczną. Jednym z nowych rozwiązań jest wprowadzenie tzw. profilu zaufanego, za pomocą którego będzie można uwierzytelniać dokumenty składane do urzędów drogą elektroniczną. Umożliwi to obywatelom nieposiadającym bezpiecznego (kwalifikowanego) podpisu elektronicznego komunikację z urzędami za pośrednictwem Internetu.

Jednostki samorządu terytorialnego wywiązują się z obowiązku posiadania ESP, jak również strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej. Natomiast stopień informatyzacji urzędów (zwłaszcza w gminach wiejskich), jak również stan wiedzy urzędników budzi sporo zastrzeżeń.

---

dr Małgorzata Stec — Uniwersytet Rzeszowski

## LITERATURA

- Bednarczyk M. (2008), *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa
- Cellary W. (2007), *Zarządzanie informacją zamiast zarządzania dokumentami drogą do transformacji administracji publicznej*, „Elektroniczna administracja”, nr 5
- Filipowicz T. (2008), *Czy e-PUAP zmieni administrację?*, „Elektroniczna Administracja”, nr 4
- Grodzka D. (2007), *E-administracja w Polsce*, „Infos”, nr 18, Biuro Analiz Sejmowych
- Sakowicz M. (2008), *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Praca zbiorowa pod red. J. Osińskiego, SGH, Warszawa
- Spółeczeństwo informacyjne w liczbach* (2009), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa

## SUMMARY

*Selected aspects of the public e-administration functioning are estimated in the article. The surveys covered all Marshall as well as Voivodship Offices in Poland and all self-governmental units of the Podkarpackie voivodship. Data for analysis were received per e-mail as well as application for public information filed per e-mail. The public e-administration development is different in different Offices. Better situation is in Marshall and Voivodship Offices than in Gminas (example of the Podkarpackie voivodship).*

## РЕЗЮМЕ

*В статье проводится оценка избранных аспектов функционирования государственной э-администрации. Обследованиём были охвачены управления маршалов и воеводские управления во всей Польше а также все единицы самоуправления подкарпатского воеводства. Данные для анализа получены на основе заявления на государственную информацию отправленного электронной почтой.*

*Результатом проведенного обследования является вывод, что уровень развития государственной э-администрации (на примере подкарпатского воеводства) является дифференцированным, намного лучше в управлениях маршалов и воеводских управлениях чем в гминах.*