

# e-mentor

DWUMIESIĘCZNIK SZKOŁY GŁÓWNEJ HANDLOWEJ W WARSZAWIE  
WSPÓŁWYDAWCA: FUNDACJA PROMOCJI I AKREDYTACJI KIERUNKÓW EKONOMICZNYCH

2014, nr 2 (54)



M. Matuszewska-Maróń, T. Markowski, *Publikacja wzorów dokumentów elektronicznych w Centralnym Repozytorium Dokumentów Elektronicznych na platformie ePUAP w praktyce, „e-mentor”* 2014, nr 2 (54), s. 68–74,  
<http://www.e-mentor.edu.pl/arttykul/index/numer/54/id/1097>.

## Publikacja wzorów dokumentów elektronicznych w Centralnym Repozytorium Dokumentów Elektronicznych na platformie ePUAP w praktyce



Marta  
Matuszewska-Maron



Tomasz  
Markowski

*Organy administracji publicznej nie wywiązują się w pełni z obowiązku publikacji wzorów dokumentów elektronicznych na platformie ePUAP. Tymczasem, z punktu widzenia obywateli, jest to ważne zadanie, publikacja wzorów w Centralnym Repozytorium Dokumentów na platformie ePUAP umożliwiłaby bowiem przeprowadzanie procedur administracyjnych w sposób elektroniczny. W niniejszym opracowaniu przeanalizowano praktyczne funkcjonowanie CRD i problemy techniczne, jakie można napotkać w procesie tworzenia oraz publikacji wzorów. Przedstawiono również postulaty usprawnień.*

Centralne Repozytorium Dokumentów, zwane w skrócie CRD, jest bazą wzorów dokumentów elektronicznych umieszczoną na platformie ePUAP<sup>1</sup>. Organy administracji publicznej mają obowiązek przekazywać do CRD oraz udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej wzory pism w postaci dokumentów elektronicznych. Wiąże się to z realizacją obowiązku publikacji wzorów nałożonego na organy przez ustawę o informatyzacji<sup>2</sup>.

Z punktu widzenia obywateli, którzy chcieliby zrealizować procedurę administracyjną w sposób elektroniczny, jest to bardzo ważne zadanie organów administracji publicznej. Dlatego ustawodawca powinien zwrócić uwagę szczególnie na to, aby regulacje prawne były przejrzyste i sformułowane w sposób zrozumiały. Ponadto narzędzie przeznaczone do publikacji wzorów powinno być intuicyjne i łatwe w obsłudze, tak aby organy administracji publicznej bez problemu mogły udostępniać swoje wzory. Tymczasem zarówno podstawy prawne funkcjonowania repozytorium, jak i praktyczna publikacja wzorów to zagadnienia dość skomplikowane.

### Chaos legislacyjny

Pierwszy problem, który wiąże się z publikacją wzorów dokumentów elektronicznych, to chaos prawny. CRD miało być w założeniu centralną bazą wzorów akceptowanych przez polskie organy administracji publicznej, a więc bezpiecznym źródłem informacji o dokumentach elektronicznych administracji publicznej. Liczba aktów prawnych regulujących funkcjonowanie repozytorium i ich zmian z jednej strony świadczy o tym, jak ważny jest to temat, z drugiej strony pokazuje, jak wizja bazy z biegiem lat się zmieniała.

Początkowo kwestie warunków technicznych i warunków bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów regulowała Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>3</sup>. W pierwotnym brzmieniu przepisu przewidziano delegację do określenia tych warunków, w drodze rozporządzenia, dla ministra właściwego do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej. Z dniem 21 lipca 2005 r. artykuł 58 w ustępie 3, zawierającym delegację, został zmieniony Ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>4</sup>. Kompetencje określenia warunków technicznych zostały odebrane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki i przekazane ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji, który miał wydać odpowiednie rozporządzenie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw administracji publicznej. Ustawą tą wprowadzono również zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>5</sup>. Dodano m.in. art. 39<sup>1</sup>, na podstawie

<sup>1</sup> Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) to system informatyczny, dzięki któremu obywatele mogą załatwiać sprawy urzędowe za pośrednictwem internetu, natomiast przedstawiciele podmiotów publicznych – bezpłatnie udostępniać swoje usługi w postaci elektronicznej.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 235).

<sup>3</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. z 2001 r. Nr 130 poz. 1450.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 64 poz. 565, art. 45 pkt 2.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zmianami. Rozporządzenie to zostało uchylone Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 40 poz. 230) z dniem 17 czerwca 2010 roku.

którego minister właściwy do spraw informatyzacji został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, struktury i sposobu tworzenia, a także warunków organizacyjno-technicznych doręczania<sup>6</sup> pism w formie dokumentów elektronicznych w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Na podstawie tych delegacji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał dwa rozporządzenia: na mocy art. 39<sup>1</sup> § 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Rozporządzenie z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych<sup>7</sup>, a na mocy art. 58 ust. 3 Ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym – Rozporządzenie z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej<sup>8</sup>. Spowodowało to brak spójności systemu prawnego, ponieważ podobna tematyka była przedmiotem obu aktów wykonawczych. Rozporządzenie w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych określało:

1. strukturę i sposób sporządzania pism w tej formie;
2. warunki organizacyjno-techniczne doręczania pism w tej formie, w tym formę urzędowego poświadczania odbioru tych pism przez ich adresata;
3. sposób udostępniania kopii tych dokumentów.

Natomiast rozporządzenie w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej określało:

1. warunki techniczne ich udostępniania odbiorcom usług certyfikacyjnych;
2. warunki bezpieczeństwa ich udostępniania odbiorcom usług certyfikacyjnych.

Pierwsze rozporządzenie (z 27 listopada 2006 r.) stanowiło, że *organy administracji publicznej przekazują do centralnego repozytorium oraz udostępniają w Biuletynie Informacji Publicznej wzory pism w formie dokumentów elektronicznych*. W drugim rozporządzeniu (z 24 lipca 2007 r.), zapisano natomiast, że *organy władzy publicznej przekazują wzory elektroniczne do centralnego repozytorium na zasadach określonych w rozporządzeniu*

*Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz.U. Nr 200, poz. 1651) oraz rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 39<sup>1</sup> § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*. W treści Rozporządzenia z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej znalazło się odwołanie nie tylko do Rozporządzenia z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych, jako wydanego na podstawie art. 39<sup>1</sup> § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, ale również do kolejnego aktu wykonawczego, tym razem wydanego na podstawie art. 16 ustawy o informatyzacji. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym, jak sama jego nazwa wskazuje, również obejmowało swym zakresem warunki organizacyjno-techniczne doręczania pism.

Podsumowując, warunki organizacyjno-techniczne dotyczące dokumentów elektronicznych, w tym kwestie publikacji wzorów, regulowały co najmniej trzy ustawy, tj. o podpisie elektronicznym, o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne oraz kodeks postępowania administracyjnego, a także wydane na ich podstawie trzy rozporządzenia: z dnia 27 listopada 2006 r.<sup>9</sup>, 24 lipca 2007 r.<sup>10</sup> oraz 29 września 2005 roku<sup>11</sup>. Chaos ten ukróciła Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup>, która w art. 2 uchyliła art. 39<sup>1</sup> § 2 k.p.a., a w art. 9 uchyliła art. 58 ust. 3 ustawy o podpisie elektronicznym, pozostawiając w mocy jedynie uregulowania wydane na podstawie art. 16 ustawy o informatyzacji. Na skutek tych zmian przepisy dotyczące repozytorium znalazły się w jednej ustawie i jednym rozporządzeniu, a mianowicie w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym. Jednak moc obowiązująca tego aktu miała charakter tymczasowy, ponieważ w art. 14 ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji przewidziano, że dotychczasowe przepisy

<sup>6</sup> W tym formę urzędowego poświadczania odbioru tych pism przez ich adresata oraz sposób udostępniania ich kopii, uwzględniając potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa przy stosowaniu pism w formie dokumentów elektronicznych oraz sprawność postępowania.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1664.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 151 poz. 1078. Zmienione Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 kwietnia 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 67 poz. 567).

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1664).

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 151 poz. 1078).

<sup>11</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz.U. z 2005 r. Nr 200 poz. 1651).

<sup>12</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 40 poz. 230.

wykonawcze wydane na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o informatyzacji zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Oznaczało to, że przedmiotowe rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów straciło moc 18 grudnia 2010 roku. Przez ponad 10 miesięcy istniała luka prawna, ponieważ dopiero 30 października 2011 r., w miejsce Rozporządzenia w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym, weszło w życie nowe rozporządzenie.

Nowe Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych<sup>13</sup> reguluje już w sposób w kompleksowy i jako jedyny akt prawny takie kwestie jak:

1. warunki organizacyjno-techniczne doręczania dokumentów elektronicznych, w tym reguły tworzenia elektronicznej skrzynki podawczej;
2. formę urzędowego poświadczania odbioru dokumentów elektronicznych przez adresatów;
3. sposób sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych;
4. sposób udostępniania kopii dokumentów elektronicznych oraz warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów dokumentów.

### Wiele wzorów dla jednej procedury

Kolejnym problemem, który pojawia się w związku z CRD, jest wielość wzorów dotyczących tej samej procedury administracyjnej. W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych doprecyzowano, które organy są odpowiedzialne za publikację poszczególnych rodzajów wzorów. Paragraf 27 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych uszczegóławia art. 19b ustawy o informatyzacji, wskazując organy administracji publicznej zobowiązane przekazać do CRD wzory pism w postaci dokumentów elektronicznych. Zgodnie z rozporządzeniem organem właściwym do publikacji wzoru dokumentu elektronicznego na pod-

stawie §27 ust. 1 jest organ wskazany w przepisach prawa jako właściwy do określenia wzoru. Z kolei §27 ust. 2 omawianego rozporządzenia przewiduje, iż w przypadku gdy w przepisach prawa nie został wskazany organ właściwy do określenia wzoru, wzór dokumentu elektronicznego może zostać przekazany do centralnego repozytorium przez podmiot publiczny<sup>14</sup> właściwy dla załatwiania danego rodzaju spraw. Rozporządzenie upoważnia więc do umieszczania w CRD wzorów dokumentów elektronicznych dwa rodzaje organów. Jeżeli w przepisach prawa został wskazany organ do określenia wzoru, czyli *de facto* przewidziano delegację dla właściwego ministra do określenia wzoru w drodze rozporządzenia, to ten minister jest uprawniony do przekazania wzoru do publikacji w CRD. Jeżeli takiej delegacji nie ma, uprawnione są organy, które procedurę realizują, czyli na przykład wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast.

Takie uregulowania prawne doprowadziły do sytuacji, w której w CRD znajdują się liczne, często bardzo zróżnicowane wzory dokumentów dotyczących tej samej procedury, umieszczane przez różne terytorialnie, aczkolwiek właściwe w przedmiocie sprawy organy. Forma i treść wzorów (oprócz określonych ustawowo elementów) może się znacznie różnić, w zależności od tego, który organ właściwy miejscowo określił wzór dokumentu w CRD. Przykładowo, w obecnym stanie prawnym nie zostały określone w drodze rozporządzeń wzory wniosków o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej. W konsekwencji wzory takich wniosków znajdują się na stronach internetowych poszczególnych urzędów miast. Wzory różnią się znacznie pomiędzy sobą, również zakresem wymaganych informacji. Na przykład zgodnie ze wzorem wrocławskim konieczne jest wskazanie powierzchni obiektu, w którym organizowana jest impreza, oraz przedłożenie zgody właściciela lub zarządcy obiektu, tymczasem w Warszawie takich wymogów nie ma. We wzorze warszawskim w samej treści wniosku wymaga się stosunkowo niewielu informacji. Niezwykle obszerny jest natomiast wykaz wymaganych załączników, wśród których znajduje się m.in. informacja o stanie liczebnym służby porządkowej i służby informacyjnej. Nie wpływa to pozytywnie na ujednoczenie procedur administracyjnych i stosowanych w nich wzorów, a także nie ułatwia przedsiębiorcom kontaktów z administracją publiczną.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 206 poz. 1216, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie dokumentów elektronicznych.

<sup>14</sup> Podmiotami publicznymi – zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2013 r. poz. 235) – są:

- 1) organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy,
- 2) jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe,
- 3) fundusze celowe,
- 4) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz spółki wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej,
- 5) Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- 6) Narodowy Fundusz Zdrowia,
- 7) państwowe lub samorządowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych.

Ze względu na fakt, iż opublikowanie w CRD wzoru dokumentu określonego przez odrębne przepisy jest równoznaczne z określeniem wzoru dokumentu elektronicznego<sup>15</sup>, pożądane byłoby nadanie uprawnień do publikacji wzorów dokumentów elektronicznych centralnym organom, jakimi są ministrowie właściwi w zakresie danych procedur administracyjnych, a nie poszczególnym wójtom. Należy podkreślić, iż nie chodzi tu o odebranie kompetencji organom jednostek samorządu terytorialnego, tylko o zdjęcie z nich obowiązku określania i przekazywania do publikacji swoich wzorów. Niecelowe byłoby jednak tworzenie delegacji do określenia wzorów w drodze rozporządzenia, bowiem każda zmiana takiego wzoru wymagałaby przejścia całego procesu legislacyjnego. Rozwiązanie tego problemu zaproponowano w nowym projekcie ustawy o standaryzacji niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych<sup>16</sup>. Projekt przewiduje przekazywanie ministrom kompetencji do określenia wzorów wniosków w postaci dokumentu elektronicznego w rozumieniu Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Projekt zakłada kumulację kompetencji do określenia wzorów w centralnych organach, aby umożliwić przedsiębiorcom przeprowadzenie procedury w oparciu o jednolity, standardowy w całym kraju wzór dokumentu. Przykładowo w przypadku procedury dotyczącej wydania jednorazowego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza nim upoważnienie do przekazania wzoru do publikacji w CRD zamiast wójtów, burmistrzów, prezydentów miast otrzymuje minister właściwy do spraw gospodarki. Zgodnie z uzasadnieniem *wprowadzenie ustandaryzowanych wzorów pism w postaci dokumentów elektronicznych sprzyjać będzie przejrzystości prawa oraz ograniczy uznaniowość urzędniczą. Wzory pism będą zawierać wskazania, które załączniki mają być dołączone do wniosku, co znacząco ułatwi realizację procedury*<sup>17</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że postulat standaryzacji poprzez udzielenie ministrom kompetencji przekazywania wzorów do publikacji w CRD miała w założeniu zrealizować również zmiana ustawy o informatyzacji. Projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>18</sup>, który został przyjęty przez Radę Ministrów 30 lipca 2013 r., a skierowany do Sejmu 22 sierpnia 2013 r., w treści art. 16b przewi-

duje, że *w przypadku gdy w przepisach prawa nie został wskazany organ właściwy do określenia wzoru dokumentu, wzór dokumentu elektronicznego może przekazać do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych organ, w którego właściwości pozostają sprawy związane z określonym w tym wzorze zakresem użytkowym dokumentów elektronicznych*. Jednak z treści przepisu tak naprawdę nie wynika, jaki organ oprócz wskazanego do określenia wzoru dokumentu jest właściwy do przekazania do centralnego repozytorium wzorów. Rozporządzenie w sprawie dokumentów elektronicznych definiuje bowiem zakres użytkowy dokumentu elektronicznego jako jego wymaganą zawartość niezbędną do załatwienia określonego rodzaju spraw za jego pomocą<sup>19</sup>. *Organem, w którego właściwości pozostają sprawy związane z określonym w tym wzorze zakresem użytkowym dokumentów elektronicznych*, jest więc organ właściwy do przeprowadzenia procedury administracyjnej. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że uprawnione do przekazania wzorów do CRD będą organy realizujące daną procedurę oraz inne organy administracji publicznej, w tym ministrowie kierujący działami administracji rządowej, w zakresie właściwości, w których mieszczą się sprawy załatwiane przez te organy<sup>20</sup>. Z treści przepisu, a nawet uzasadnienia nadal jednak nie wynika, że minister, który nie jest właściwy do załatwienia danej sprawy, może przekazać wzór do CRD. Zatem zaproponowana zmiana tak naprawdę niestety niczego nie zmienia.

### Funkcjonowanie CRD w praktyce

Przedstawiona powyżej sytuacja prawna nie tworzy pozytywnych mechanizmów skłaniających organy administracji publicznej do publikowania wzorów dokumentów elektronicznych w CRD. Niestety liczba zadań związanych z publikacją wzoru w CRD i poziom ich skomplikowania również nie zachęcają do wywiązywania się z tego obowiązku.

Postać plików wzoru, jaka może być zgłoszona do CRD, jest ściśle określona i sformalizowana, a wymogów tych rygorystycznie się przestrzega. Narzędzia udostępnione na platformie ePUAP, w założeniu mające wspierać tworzenie i publikację wzorów, okazują się skomplikowane, a proces, który mógłby być półautomatyczny, dla wielu jednostek samorządu terytorialnego jest zbyt skomplikowany, by go przeprowadzić. Aby przystąpić do publikacji własnego wzoru, urząd musi zacząć od utworzenia odpowiedniego konta na

<sup>15</sup> Co wynika z art. 19b. ust. 4 ustawy o informatyzacji oraz z § 27 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych.

<sup>16</sup> Projekty ustawy – konsultacje online, <http://konsultacje.mg.gov.pl/node/3211>, [20.01.2014].

<sup>17</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o standaryzacji niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych, <http://konsultacje.gov.pl/node/3209>, [20.01.2014].

<sup>18</sup> Projekty ustaw przesłane do Sejmu RP – BIP Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/projekty-ustaw-przeslan/296>, Projekty-ustaw-przeslane-do-Sejmu-RP.html, [20.01.2014].

<sup>19</sup> § 2 pkt 11 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych.

<sup>20</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, s. 12.

platformie ePUAP oraz złożenia wniosku o nadanie uprawnień instytucji publicznej. Kolejnym krokiem, po otrzymaniu odpowiedniego potwierdzenia i uprawnień, jest stworzenie i przekazanie wygenerowanych składników wzoru do CRD za pomocą odpowiedniego formularza dostępnego na platformie ePUAP. Opublikowanie własnego wzoru w praktyce wymaga przygotowania w środowisku budowy aplikacji ePUAP odpowiedniego formularza i wygenerowania plików wzoru: schematu, wyróżnika i stylu. Wniosek o ich publikację w CRD musi zostać złożony i podpisany komercyjnym bezpiecznym podpisem elektronicznym przez właściwy organ, np. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Ustawodawca nie umożliwił organom skorzystania z profilu zaufanego, powiązane z kontem pracownika urzędu, co wydaje się dość zaskakujące. Profil zaufany jest to bowiem bezpłatny sposób potwierdzania tożsamości w kontaktach za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, ściśle powiązany z platformą ePUAP, który mógłby być z powodzeniem szerzej wykorzystywany w zadaniach organów administracji publicznej.

Następnym krokiem w procesie publikacji wzoru jest weryfikacja przekazanych plików wzoru przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, w wyniku której organ otrzymuje odpowiedź, czy wzór spełnił kryteria i został opublikowany. Często wzór zostaje odrzucony, np. ze względu na fakt, iż schemat lub pozostałe pliki wzoru wygenerowanego w środowisku budowy aplikacji nie są zgodne z rozporządzeniem w sprawie dokumentów elektronicznych. Uchybienia i braki mogą polegać na przykład na tym, że struktura schematu, wygenerowanego automatycznie, ma zaburzoną kolejność elementów wewnętrznych lub że plik stylu zawiera błędne struktury danych. W takich przypadkach specjaliści Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji zwracają pliki wzoru, informując o konieczności wprowadzenia odpowiednich zmian. Poprawki trzeba niestety wprowadzać ręcznie, z użyciem innych narzędzi niż środowisko budowy aplikacji (np. zwykłego systemowego notatnika lub dedykowanego, komercyjnego oprogramowania do edycji plików XML). Wynika to z faktu, iż większość uchybień wiąże się z niedoskonałościami i brakami narzędzia udostępnionego na platformie ePUAP. Często proces przekazania wzoru do publikacji i zwrotu plików do poprawy powtarzany jest parokrotnie, mimo że za każdym razem weryfikacja plików wzoru dokonywana w środowisku budowy aplikacji wskazuje niezmiennie, że przygotowany wzór jest poprawny (spełnia warunki wewnętrznej walidacji środowiska budowy aplikacji).

Po doprowadzeniu wzoru do postaci akceptowanej przez CRD i pomyślnej publikacji pozostają do wykonania jeszcze dwie czynności. Po pierwsze, należy przygotować i uzyskać zatwierdzenie opisu usługi, stanowiącego swoistą definicję procesu przebiegu procedury, której elementem jest tworzony dokument.

Po drugie, trzeba wypełnić i aktywować kartę usługi, czyli zestaw danych informacyjnych związanych ściśle z organem i urzędem udostępniającym usługę elektroniczną. Ten proces również wymaga interakcji z obsługą ePUAP i może być czasochłonny.

Organy samorządu terytorialnego realizują powyższy scenariusz, gdy w CRD brakuje wzoru dla usługi, którą urząd chce wykonywać elektronicznie, lub gdy wzór opublikowany przez inną jednostkę znacząco różni się od dokumentów stosowanych w danym urzędzie, przez co organ nie chce z niego skorzystać. Innym scenariuszem, wydawałoby się – znacznie łatwiejszym do zrealizowania, jest udostępnienie usługi elektronicznej, dla której wzór, o postaci zbieżnej z potrzebami organu zamierzającego uruchomić daną usługę, został już umieszczony w CRD przez inny organ. Okazuje się jednak, że opublikowane pliki: `schemat.xsd`, `wyróżnik.xml` i `styl.xsl` nie wystarczą, aby uruchomić odpowiednią usługę na platformie ePUAP. Trzeba również posiadać przygotowany w środowisku budowy aplikacji formularz, który będzie potrafił zebrać dane wprowadzane przez klientów urzędu i sformatować je do postaci ściśle określonej przez opublikowany wzór. Niemożność wykorzystania formularza przygotowanego wraz ze wzorem przez inną gminę wynika z praw autorskich, jakie przysługują twórcom oprogramowania, ale również z braku mechanizmu łatwego udostępnienia tego oprogramowania przez ePUAP. Oznacza to, że pomimo istnienia w CRD wzoru dokumentu elektronicznego, trzeba wykonać praktycznie te same czynności przygotowawcze, które wykonał pierwszy organ publikujący wzór, a więc po raz kolejny stworzyć bardzo zbliżony formularz, dla którego wygenerowane pliki schematu, wyróżnika i stylu będą identyczne. Urząd „oszczędza” jedynie na czynnościach publikacji wzoru, ale ponieważ ePUAP nie wspiera w żaden sposób tworzenia formularza na podstawie istniejącego wzoru, prace polegające na czynnościach przygotowawczych do uruchomienia usługi, które są najbardziej pracochłonne i czasochłonne, nadal pozostają do zrealizowania.

Złożoność procesu publikacji powoduje, że składną prosty wzór dokumentu zostaje opublikowany często po bardzo długim czasie. Niestety nierzadko zdarza się, że organ po przygotowaniu formularza udostępnia na jego podstawie usługę elektroniczną na platformie ePUAP, bez ostatecznej publikacji wzoru w CRD, korzystając wyłącznie z tzw. wzoru lokalnego, czyli wewnętrznego, samodzielnie opublikowanego w ramach środowiska budowy aplikacji, wzorca dokumentu. Platforma ePUAP dopuszcza takie działanie, mimo jego niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Dla przykładu, zgodnie z art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>21</sup> właściciel nieruchomości został zobowiązany do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Możliwość złożenia deklaracji o wysokości tej opłaty, jako powszechnie

<sup>21</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 j.t.

potrzebna i poszukiwana, została udostępniona jako usługa elektroniczna na platformie ePUAP przez ok. 260 urzędów gmin i związków gmin. W ok. 10 proc. z nich deklaracje zostały oparte na wzorach opublikowanych w CRD, a w 90 proc. na wyżej opisanym mechanizmie wzoru lokalnego, bez właściwej publikacji w CRD. Wynika to zapewne z faktu, że organy chciały ominąć czasochłonny proces i przyspieszyć uruchomienie e-usługi. W chwili wchodzenia w życie nowej ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, wszyscy właściciele i użytkownicy nieruchomości byli zobowiązani złożyć deklarację, a czas udostępnienia usług odgrywał znaczącą rolę.

Podsumowując, środowisko budowy aplikacji ePUAP miało w założeniu ułatwić tworzenie formularzy interaktywnych przez osoby bez przygotowania informatycznego. Formularze miały być tworzone w formie wizualnej edycji, zgodnie z zasadą *What you see is what you get* (WYSIWIG)<sup>22</sup>. Wybrane rozwiązanie ORBEON, stosowane komercyjnie w wielu różnych instytucjach, umożliwia łatwe i poprawne tworzenie formularzy internetowych, jednak w przypadku ePUAP powstają formularze i wzory, które – pomimo poprawnej walidacji w środowisku budowy aplikacji – nie odpowiadają wymogom stawianym przez odpowiednie ustawy i rozporządzenia. Natomiast przeprowadzenie procesu publikacji wzoru tak przygotowanego dokumentu elektronicznego wymaga ręcznego wprowadzania poprawek do wygenerowanych plików.

### Postulaty zmian

Zdaniem autorów założenia funkcjonalności, które mają spełniać platforma ePUAP oraz udostępnione za jej pomocą narzędzia, są poprawne. Jednakże implementacja oprogramowania platformy nie wspiera przygotowania plików wzoru zgodnie z wymaganiami rozporządzenia z 14 września 2011 r. w sprawie dokumentów elektronicznych. Procesy przygotowania wzoru dokumentu elektronicznego i usługi elektronicznej powinny mieć jak najwięcej punktów wspólnych i przebiegać w trzech prostych, powtarzalnych krokach.

Pierwszym krokiem byłoby utworzenie konta na platformie ePUAP i potwierdzenie uprawnień podmiotu publicznego za pomocą profilu zaufanego osoby uprawnionej do reprezentowania urzędu. Następnie w środowisku budowy aplikacji ePUAP przygotowywany byłby formularz usługi elektronicznej, a wygenerowane z niego pliki wzoru za pomocą jednego kliknięcia trafiałyby do CRD. Poprawna walidacja w środowisku budowy aplikacji, czyli weryfikacja tego, czy schemat XSD dokumentu jest poprawny, umożliwiłaby automatyczne przyjęcie dokumentu do publikacji w CRD. Walidacja powinna wystarczyć do sprawdzenia, czy wzór został przygotowany w sposób prawidłowy

i zgodny z prawem. Trzecim krokiem byłoby już tylko przygotowanie opisu i karty usługi, wraz z udostępnieniem usługi. Nie są to czynności skomplikowane, ponieważ już teraz są dobrze realizowane przez ePUAP. Ułatwieniem mogłoby być jedynie umożliwienie prostego przenoszenia danych z jednego opisu i karty usługi do innych, ze względu na zbieżność i powtarzalność danych dotyczących tych samych procedur realizowanych przez te same organy właściwe.

Bardzo istotną i pożądaną zmianą byłoby połączenie plików wzoru z plikiem formularza, dzięki któremu zostałby utworzony i udostępniony w CRD komplet danych niezbędnych do uruchomienia e-usługi przez dowolny urząd. Dopiero takie powiązanie wzoru z plikiem formularza w rzeczywistości umożliwiłoby skorzystanie jednostkom samorządu terytorialnego z efektów wykonanej już przez inne jednostki pracy. Kolejnym postulatem jest zapewnienie integralności i aktualności danych. Jeśli bowiem jakiś organ korzysta ze wzoru opublikowanego przez inny organ, to niestety nie jest w żaden sposób powiadamiany, gdy wzór staje się nieaktualny, mimo że niesie to daleko idące konsekwencje prawne.

Należy podkreślić, iż dobrze skonstruowane narzędzia, ułatwiające współpracę organów i mające bardzo duże znaczenie w ujednoczeniu procesów administracyjnych, pozwalają jednocześnie zachować samodzielność organów oraz efektywnie wykorzystywać zasoby wcześniej wytworzone przez inny organ.

Kolejne zmiany, które powinny zostać wprowadzone, dotyczą przepisów prawa. W systemie prawnym nowelizacje powinny przyczynić się do centralizacji publikacji wzorów, ujednoczenia interpretacji prawa oraz standaryzacji wyglądu obowiązujących dokumentów. Należy zwrócić uwagę, iż daną procedurę dla wszystkich organów i wszystkich jej uczestników regulują te same akty prawne. W konsekwencji zakres i postać wymaganych dokumentów również powinny wykazywać daleko idącą zbieżność, co w praktyce nie zawsze ma miejsce. Umożliwienie przekazywania do publikacji wzorów dokumentów elektronicznych ministrom lub organom centralnym właściwym ze względu na przedmiot procedury administracyjnej, umożliwienie wykorzystania stworzonych już schematów, stylów oraz wyróżników, a także standaryzacja wzorów i zasad ich tworzenia pozwoliłyby organom w sposób bardziej efektywny korzystać z zasobów CRD. Ponadto warto byłoby się zastanowić, czy pliki składające się na wzór dokumentu elektronicznego rzeczywiście powinny być przedmiotem praw autorskich. Być może powinny się znaleźć w katalogu art. 4 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>23</sup>, w którym wskazano, że przedmiotem prawa autorskiego nie są urzędowe dokumenty ani materiały. Gdyby zaliczyć elementy wzoru dokumentu elektronicznego oraz składniki pomocnicze niezbędne dla udostępnienia e-usługi do

<sup>22</sup> WYSIWIG (*What you see is what you get*) – określenie narzędzi wizualnych, w przypadku których wynik operacji na obiektach jest zgodny z tym, co użytkownik widzi na ekranie podczas edycji. Zastosowanie edytorów wizualnych ułatwia wykonywanie prac informatycznych przez osoby bez specjalistycznego przygotowania.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 90 poz. 631 ze zmianami.

materiałów urzędowych i dzięki temu wyłączyć je spod reżimu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, pojawiłaby się możliwość wykorzystania tego samego schematu, wyróżnika, stylu oraz formularza przez wiele organów administracji publicznej. Dzięki temu nie byłoby potrzeby ponoszenia wielokrotnie kosztów ich stworzenia, ponieważ setki organów nie musiałyby wykonywać tej samej pracy.

Podsumowując, zmiany w prawie powinny być skorelowane ze zmianami funkcjonalności wykorzystywanych narzędzi. Ponadto usprawniona powinna zostać współpraca, która z jednej strony ułatwi organom wykonywanie obowiązków związanych z elektroniczną procedurą administracyjną, a z drugiej strony pozwoli zachować gwarantowaną prawem suwerenność organów administracji lokalnej.

### **Publication of electronic documents patterns in the Central Repository for Electronic Documents of ePUAP platform in practice**

*General duty of publication of electronic documents patterns by public authorities prior to rendering available to citizens in a form of electronic services has been introduced by the legislator. Lack of precise rules and a shared vision of informatization of the public administration wrecks legal and organizational havoc, thus impeding the smooth launch of new services.*

*From the authorities perspective this results primarily in problems with establishing responsibility and clearing rights to submit applications to the Central Document Repository and difficulties in the process of creating a correct pattern. For the citizens this results in a lack of uniform documents patterns for the whole country and a limited access to electronic path of settling official matters.*

*Electronic Platform for e-Services of Public Administration provides tools for creating electronic patterns and sharing electronic services. The software on which the Application Construction Environment is based provides visual and fully accessible tools for preparing electronic forms. Unfortunately, the end result – accepted by the Platform as correct – does not automatically meet the requirements specified in the regulations; therefore, it needs to be adapted, which is a significant problem blocking any further steps of the process.*

*According to the authors, changes are necessary both in terms of legislation and software. Greater emphasis should be put on cooperation between central authorities and local government units, which will result in procedures consistent at country level and effective use of resources and public funds.*

**Marta Matuszewska-Maróń** jest absolwentką Wydziału Prawa Administracji oraz Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, obecnie na aplikacji radcowskiej. Pracuje w Instytucie Logistyki i Magazynowania (ILiM) – instytucie badawczym z siedzibą w Poznaniu, który wraz z Ministerstwem Gospodarki i Krajową Izbą Gospodarczą realizuje projekt *Uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez ich elektroniczną i wdrożenie idei „jednego okienka”* (UEPA). W projekcie UEPA jest członkiem zespołu w obszarze zadaniowym ds. uproszczeń procedur administracyjnych, w ramach którego tworzone są propozycje zmian i uproszczenia procedur związanych z podejmowaniem, prowadzeniem i zakończeniem działalności gospodarczej. Zainteresowania badawcze autorki obejmują szeroko pojętą deregulację procedur administracyjnych oraz zmiany w prawie związane z ich elektroniczną.

**Tomasz Markowski** jest absolwentem Wydziału Elektrycznego Politechniki Poznańskiej w specjalności systemy telekomunikacyjne. Od sierpnia 2010 roku zajmuje stanowisko Starszego Specjalisty w dziale Gospodarki Elektronicznej Instytutu Logistyki i Magazynowania, uczestnicząc w pracach zespołów elektronicznej projektu UEPA oraz projektu EPK (Elektroniczny Punkt Kontaktowy), jednocześnie wspierając zespoły innych projektów. Zainteresowania badawcze autora obejmują zagadnienia z pogranicza współpracy biznesu z nauką i administracją.



## POLECAMY

**Andrzej Sznajder, *Technologie mobilne w marketingu*  
Wolters Kluwer, Warszawa 2014**

Celem publikacji jest zaprezentowanie wpływu nowych technologii (szczególnie mobilnych) na zwiększenie możliwości działań marketingowych przedsiębiorstw. Autor stwierdza, że obecnie marketing tradycyjny (offline) realizowany jest łącznie z marketingiem internetowym (online) oraz marketingiem wykorzystującym urządzenia mobilne, co tworzy koncepcję marketingu 2.0+. W książce omówiono istotę i narzędzia marketingu mobilnego, scharakteryzowano marketing-mix przy użyciu urządzeń mobilnych oraz zastosowanie marketingu mobilnego w takich dziedzinach jak polityka, administracja, bankowość, turystyka, motoryzacja i transport oraz sport.

Publikację można nabyć w księgarni internetowej wydawnictwa:

<http://www.profinfo.pl/p,technologie-mobilne-w-marketingu,193814.html#40303816>.