CBKE
e-BIULETYN

Telefon komórkowy jako narzędzie elektronicznej administracji

Jakub Rzucidło

Uniwersytet Wrocławski

1. Wstęp

Być może żyjemy w czasach, kiedy zdolność do szybkiego translokowania się informacji jest ważniejsza niż jakikolwiek inny aspekt życia społecznego. Informacja musi się szybko przemieszczać, bo i ludziom ta czynność przychodzi coraz łatwiej. W związku z tym istnieje zapotrzebowanie na takie środki komunikacji, które pozwolą człowiekowi na bezpośredni, bezpieczny, tani i łatwy dostęp do określonych baz danych w każdym miejscu na Ziemi. A za tym podążyć musi możliwość wymiany tych danych z innymi ludźmi. Nie będzie chyba przesadą stwierdzenie, że środkiem komunikacji mogącym spełnić te wymagania jest telefon komórkowy. Jak wskazują dane Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2007 r. 79,3 % gospodarstw domowych posiadało telefon komórkowy i był to wzrost rzędu 6,2% w stosunku do roku poprzedniego[1].

Chociaż ciągle nie do końca rozwiązano problem komputeryzacji administracji publicznej, telefon komórkowy rzuca nowe wyzwanie. Oferuje on już nie tylko możliwość wykonywania rozmów telefonicznych, ale spełnia niemal każdą czynność, jaką oferuje komputer. Oczywiście nie można jeszcze porównywać możliwości technicznych obu urządzeń, ale w „biurowym" aspekcie telefonowi komórkowemu można niewiele zarzucić.

Nie chodzi jednak o to by rozstrzygać o wyższości telefonu komórkowego nad komputerem[2]. Wystarczy stwierdzić, że to ta „komputerowość" telefonu komórkowego połączona z jego tradycyjną funkcją i wpisaną w nazwę[3] mobilność, daje możliwości dotąd niespotykane. Wypada się wszakże zastanowić dlaczego obywatel będzie chciał korzystać z tego urządzenia w swoich kontaktach z administracją publiczną. Oprócz wskazanych wyżej przyczyn może to być przekonanie, że skoro jakaś

[1] Mały Rocznik Statystyczny Polski 2008, Warszawa 2008, s. 198.

[2] W literaturze wskazuje się, że telefony komórkowe ma szansę zastąpić komputery (także i laptopy), nie tylko ze względu na niezaprzeczalne zalety tych pierwszych, ale także na wady tych drugich. Zob. szerzej np. P. Levinson, Telefon komórkowy, jak zmienił świat najbardziej mobilny ze środków komunikacji, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, s. 58 i nast.

[3] Ang. *mobile phone* znaczy tyle, co telefon ruchomy, przemieszczalny. Inna nazwa *cell phone*, to właśnie polski telefon komórkowy,

technologia jest w zasięgu ręki większości ludzi to administracja publiczna powinna się nią także, a może nawet tym bardziej, posługiwać. Wskazać zatem należy, że urządzenie to będzie wykorzystywane na następujących płaszczyznach wymiany informacji:

- w kontaktach strony z administracją publiczną (G2C, G2B);
- w kontaktach administracji publicznej ze stroną (C2G, B2G);
- w kontaktach wewnątrz administracji publicznej (G2G)[4].

W niniejszym artykule chciałbym głównie skupić się na tym pierwszym aspekcie kontaktów, chociaż siłą rzeczy nie da się uniknąć choćby wzmianki o pozostałych. Przy czym, odnosząc się do pierwszych dwóch zaznaczyć muszę, że nie będzie tu chodzić o zwykłą komunikację, a o konkretną sytuację, tj. o załatwienie indywidualnej sprawy strony postępowania[5], z naciskiem na wszczęcie postępowania administracyjnego.

2. Uwarunkowania procedury administracyjnej

Poszukując podstaw, na jakich porozumiewanie się, w postępowaniu administracyjnym, między obywatelem, a administracją publiczną mogłoby się odbywać należy pamiętać o zasadzie legalizmu[6]. Także postępowanie administracyjne może zostać wszczęte tylko w sposób wskazany w przepisach prawa. Przytoczyć więc trzeba treść art. 63 §1 kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Stanowi on, iż podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone: pisemnie, telegraficznie, za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu. Nie ma więc wśród tych środków telefonu, tym bardziej nie można uznać za dopuszczalny telefon komórkowy. Są za to takie środki jak dalekopis, którym już chyba nikt się nie posługuje.

Brak możliwości użycia telefonu komórkowego nie oznacza, że w żaden sposób nie będzie go można wykorzystać do wniesienia podania. Ustawodawca wymienia bowiem pocztę elektroniczną, a także formularz umieszczony na stronie internetowej odpowiedniego organu. Posługując się telefonem komórkowym co najmniej trzeciej generacji[7], można spełnić wskazane zastrzeżenia. Dalej w §3a wymaga się, aby podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego[8] było opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym[9] weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego

---

[4] To skróty od angielskich odpowiedników. Kolejno będą to Government-to-Citizen (i na odwrót), Government-to-Business (i na odwrót), Government-to-Government, czasami wyróżnia się jeszcze jendą płaszczyznę wymiany informacji: Government-to-Employee (G2E, administracja-pracownik administracji) AOEMA, Asia Ocenia E-business Marketplace Alliance, E-Government: Deginitions and Objectives, *http://www. aoema. org/E-Government/Defmitions_andjObjectives.htm* [data dostępu: 14.06.2009 r].

[5] Pomijając spory wynikające na tle art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2000 Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.) przytoczyć w tym miejscu wypada, iż stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowania albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

[6] Stanowi o niej art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ponadto art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst. jedn. Dz.U. 2000 Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.) - Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

[7] 3G to skrót od angielskiego third generation, czyli trzecia generacja. Trzecia generacja sieci telefonów komórkowy to najnowszy etap rozwoju tej sieci. Umożliwia ona dużo szybszą niż dotychczas transmisję danych, co z kolei implikuje inne sposoby komunikacji niż tylko tradycyjna rozmowa telefoniczna. Obecnie trwają prace nad czwartą generacją (4G), dzięki które możliwe stanie się przesyłanie danych z prędkością nawet 1 Gigabita na sekundę. Zob. The Mobile Phone Directory, 3G-Third Generation networks, *http://www.mobile-phone-directory.org/Technology/3G_-_Third_Generation/. ChipOnline.pl, Szerokopasmowa sieć 4G zbliża się wielkimi krokami, http://www.chip.pl/news/internet-i-sieci/dostep-do-internetu/2009/01/szerokopasmowa-siec-4g-zbliza-sie-wielkimi-krokami* [data dostępu: 14.06.2009 r].

[8] Art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005 nr 64 póz. 565 z późn. zm.) stanowi, iż dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych

[9] Przed przytoczeniem ustawowej definicji bezpiecznego podpisu elektronicznego należy najpierw wytłumaczyć pojęcie samego podpisu elektronicznego. Zgodnie z art. 3 pkt.1 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. 2001 Nr 130 poz. 1450 z późn. zm.) za podpis elektroniczny uważa się dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny. Zaś pkt. 2 tego artykułu stanowi o bezpiecznym podpisie elektronicznym, którym jest taki podpis elektroniczny, który:

Prawa autorskie :: CBKE :: Wszystkie prawa zastrzeżone

certyfikatu[10], przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym, oraz aby zawierało dane w ustalonym formacie umieszczone we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru. Zatem pierwszym problemem, jaki się tu rysuje jest konieczność użycia bezpiecznego podpisu elektronicznego.

W przypadku telefonu komórkowego niezbędny będzie mobilny podpis elektroniczny (dalej: m.p.e.) Przez m.p.e. można rozumieć taki podpis elektroniczny, który składany jest przy użyciu przenośnego urządzenia (a więc nie tylko telefonu komórkowego) i jest zależny od usług certyfikacyjnych świadczonych w oderwaniu od miejsca, w którym składający podpis się znajduje. Rozważano dwa sposoby składania m.p.e. Pierwszy polega na tworzeniu podpisów elektronicznych w centralnym serwerze dostawcy usługi, drugi zaś na tworzeniu tych podpisów „w urządzeniu" składającego podpis, przy wykorzystaniu odpowiedniej karty. W literaturze wskazuje się, że tylko ten drugi sposób odpowiada wymaganiom przepisów wspólnotowych[11], a ponadto jest on lepszy dla klienta. Usługi certyfikacyjne mogą być świadczone zarówno przez operatora sieci telefonii komórkowej, jak i przez inną firmę, która to będzie je oferowała poprzez operatorów[12]. W zasadzie m.p.e. działa tak jak bezpieczny podpis elektroniczny[13], z tym że rolę czytnika pełni tutaj specjalna karta SIM[14] telefonu komórkowego, a nie inne specjalne urządzenie mikroprocesorowe. Złożenie podpisu następuje po wprowadzeniu specjalnego kodu, różnego od kodu PIN telefonu[15]. Teoretycznie takie rozwiązanie ma zapewnić większe bezpieczeństwo, niż np. stosowane przez banki tokeny. Wydaje się, że gdyby ustawodawca nadal preferował bezpieczny podpis elektroniczny nad inne metody uwierzytelniania, mobilny podpis elektroniczny ma szansę na popularność. Warunkiem powodzenia będzie pewnie cena. W przypadku, gdy stanie się znacząco wyższa od ceny tradycyjnego bezpiecznego podpisu elektronicznego inne zalety m.p.e. mogą stać się niewystarczające. Niemniej wymóg posługiwania się bezpiecznym podpisem elektronicznym jest do spełnienia przez telefony komórkowe. Warto przy tym zwrócić także uwagę na jedno z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), a konkretnie w wyroku z dnia 16 marca 2009 r. uznał, iż w odniesieniu do postępowania o udzielenie informacji publicznej, za wniosek pisemny należy uznać przesłanie zapytania pocztą elektroniczną (a więc także z telefonu komórkowego) i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Wniosek taki może przybrać każdą formę, o ile w sposób jasny wynika co jest jego przedmiotem. Dokument ten wszczyna zatem postępowanie w sprawie, lecz na tym etapie nie mają zastosowania przepisy k.p.a. Te stosuje się dopiero przy wydawaniu decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania[16].

---

a) jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis,

b) jest sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego,

c) jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

[10] Art. 3 pkt. 10 ustawy o podpisie elektronicznym wskazuje, iż certyfikat to elektroniczne zaświadczenie, za pomocą którego dane służące do weryfikacji podpisu elektronicznego są przyporządkowane do osoby składającej podpis elektroniczny i które umożliwiają identyfikację tej osoby, zaś pkt. 12, iż kwalifikowany certyfikat to certyfikat spełniający warunki określone w ustawie, wydany przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne, spełniający wymogi określone w ustawie.

[11] Głównym wspólnotowym aktem w tym zakresie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowym ram w zakresie podpisów elektronicznych. Dz.U. L 13 z 19.1.2000, str. 12—20.

[12] H. Rossnagel, D. Royer, Making Money with Mobile Qualified Electronic Signatures [w:] S.Katsikas, J.Lopez, G. Pernul Trust, Privacy, and Security in Digital Business, Springer 2005, s. 110-111.

[13] Spełnia przy tym wszystkie jego ustawowo określone standardy.

[14] Za: mGSM, Słowniczek pojęć GSM, SIM (ang. Subscriber Identity Module) moduł identyfikacji abonenta, plastikowa karta wielkości karty kredytowej lub wielkości paznokcia z wbudowaną pamięcią i mikroprocesorem.

Karta SIM identyfikuje abonenta i przechowuje także pewną ilość niektórych danych, np. fragment jego książki telefonicznej. Na wewnętrznej stronie karty znajdują się pozłacane pola - styki, które za pośrednictwem sprężynek stykowych telefonu łączą kartę z obwodami aparatu. Każda karta ma też swój odrębny dziewiętnasto- lub dwudziestocyfrowy numer identyfikacyjny SSN (SIM Serial Number).

[15] Portal Telekomunikacyjny Telix.pl, Przyszłość mobilnego podpisu elektronicznego, *http://www.telix.pl/artykul/przyszlosc-mobilnego-podpisu-elektronicznego-0,21592.html* [data dostępu: 17.06.2009 r].

[16] Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 1277/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, *http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC9662CDDB*. [data dostępu: 28.06.2009 r]

Prawa autorskie :: CBKE :: Wszystkie prawa zastrzeżone

Drugim jest wniesienie podania według określonego wzoru, jeśli przepisy szczególne tego wymagają. I to dla nowoczesnego aparatu nie powinno stanowić problemu. Wyposażone są one bowiem w pełni funkcjonalne wyświetlacze i przeglądarki, które mogą generować taki sam tekst i grafikę jak normalne przeglądarki internetowe w komputerach[17]. Także tutaj telefon komórkowy jest w pełni funkcjonalnym urządzeniem, za pomocą którego można wnosić podania do organu administracji publicznej.

Jednak wyliczenie z art. 63 §1 praktycznie wyklucza możliwość skorzystania z jeszcze jednej ważnej funkcjonalności omawianego urządzenia. Chodzi mianowicie o krótkie wiadomości tekstowe, czyli SMSy[18]. Nie ma bowiem przeszkód, aby SMS uznać za dokument elektroniczny, ale nie ma też prawnej możliwości, aby wysłać taką wiadomość jako np. wniosek o wszczęcie postępowania, bowiem ustawodawca przewidział tylko dwie drogi ku temu: poczta elektroniczna i formularz umieszczony na stronie internetowej organu administracji publicznej. SMS nie jest listem elektronicznym, ani tym bardziej nie spełnia warunków formularza[19].

Problem tej formy komunikacji strony z organem administracji nie leży tylko w braku odpowiedniego upoważnienia ustawowego do korzystania z niej. Przeszkodą są także wymagania określone w art. 63 §2, który stanowi, iż podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Już zatem ten minimalny zakres informacji zawartych w podaniu jest, jak na możliwości SMSa, dosyć duży. Dlatego też, by wykorzystać potencjał, jaki tkwi w stosowaniu krótkich wiadomości tekstowych do wniesienia podania, należałoby zastanowić się nad sposobami ograniczenia treści przekazu o fakty, które organowi mogłoby być znane z urzędu, jak np. adres interesanta. Sprawa jest jednak dosyć skomplikowana. Wydaje się, że niezbędne byłoby stworzenie odpowiedniego systemu, który identyfikowałby nadawcę po określonym ciągu znaków zwartych w SMSie, np. numerze telefonu i zawartym w treści wiadomości innym unikatowym numerze, znanym tylko nadawcy, co miałoby uniemożliwić posłużenie się tą formą wniesienia podania przez osobę trzecią. W obowiązującym stanie prawnym w zasadzie jedynie przy wezwaniu, określonym w art. 55 k.p.a.[20] istnieje możliwość wykorzystania telefonu komórkowego zarówno jako aparatu telefonicznego, jak i urządzenia służącego wysyłaniu krótkich wiadomości tekstowych. Z tym, że inicjatywa leżeć tu będzie tylko po stronie organu administracji publicznej (pamiętając jednak o zastrzeżeniu z art. 39^1, o którym poniżej). Jednak i tutaj, w odniesieniu do SMSa, powstaje problem rozbudowanej treści. Wezwanie takie musi bowiem zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 54 k.p.a., czyli: nazwę i adres organu wzywającego, imię i nazwisko wzywanego, w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany, czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie, termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika, skutki prawne niezastosowania się do wezwania. Ponadto wezwanie powinno być zaopatrzone podpisem pracow-

[17] Por. np. Ł. Bigo, Wyświetlacze w komórkach – wreszcie czytelne w słońcu?, portal IDG.pl, *http://www.idg.pl/news/87718/Wyswietlacze.w.komorkach.wreszcie.czytelne.w.sloncu.html* [data dostępu: 18.06.2009 r.],

Kolorowe wyświetlacze rządzą w komórkach, serwis Telepolis.pl, *http://www.telepolis.pl/news.php?id=1630* [data dostępu: 18.06.2009 r],

Jak dobrze wybrać telefon komórkowy?, Wyświetlacz w komórce – wielkość, kolory.

http://jak-wybrac-telefon-komorkowy.wieszwszystko.com/parametry.php/wyswietlacz [data dostępu: 18.06.2009 r].

[18] Za: teleslownik.com, Mały Słownik Pojęć Telekomunikacyjnych: SMS (ang. *Short Message Service*) oznacza wysyłanie wiadomości tekstowych na i z telefonów komórkowych. Pierwotnie usługa została uruchomiona w 1985 roku w ramach sieci GSM jako wiadomości o długości do 160 znaków wysyłane z jednego telefonu do drugiego. Od tamtego czasu usługa została rozszerzona na alternatywne naziemne i satelitarne sieci telekomunikacyjne. Wiadomości tekstowe wysyłane z telefonu na telefon są wciąż najpopularniejsze, chociaż obecne standardy umożliwiają też przesyłanie innych typów wiadomości i inną drogą. *http://www.teleslownik.com/?sms* [data dostępu: 18.06.2009 r].

[19] W kwestii funkcjonowania poczty elektronicznej zobacz uwagi M. Łopacińskiego, Poczta elektroniczna w prawie telekomunikacyjnym, portal VaGla.pl, *http://prawo.vagla.pl/node/7152*[data dostępu: 18.06.2009 r].

[20] Art. 55 k.p.a. stanowi w § 1, że w sprawach nie cierpiących zwłoki wezwania można dokonać również telegraficznie lub telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności, z podaniem danych wymienionych w art. 54, natomiast w § 2, że wezwanie dokonane w sposób określony w § 1 powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie.

Prawa autorskie :: CBKE :: Wszystkie prawa zastrzeżone

nika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego. To szczególne wezwanie łatwiej zatem będzie przekazać telefonicznie, choć możliwość wykorzystania SMSa także należy odnotować.

Trzeba także pamiętać o wymaganiach, jakie dla elektronicznej komunikacji z organami administracji publicznej stawia art. 39[1] k.p.a. Zgodnie z jego treścią skuteczność doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej[21] uzależniona jest od odpowiedniego oświadczenia strony postępowania. Co ciekawe, samo wniesienie pisma drogą elektroniczną nie jest równoznaczne takiemu oświadczeniu[22]. Dokument ten powinien być wniesiony do organu w formie, jaką przewiduje art. 63 §1 i zostaje on dołączony do akt sprawy. Może też zostać cofnięty w każdym momencie. Drugi warunek statuuje art. 46 §3 k.p.a., zgodnie z którym pismo wysłane do strony drogą elektroniczną uważa się za doręczone ze skutkiem prawnym, jeżeli w terminie siedmiu dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej otrzyma potwierdzenie jego doręczenia. Jeśli brak jest takiego potwierdzenia, pismo zostanie doręczone w sposób tradycyjny. Dodatkowo procedury te uzupełnione są o szczegółowe uregulowania rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych (Dz. U. 2006 Nr 227 poz. 1664), a także jeśli idzie o kontakty wewnątrz administracji publicznej wskazać trzeba rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno – technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz.U. 2005 nr 200 poz. 1651).

Całość tworzy całkiem skomplikowany system, dla tak podstawowej czynności, jaką w sumie są: wszczęcie postępowania oraz doręczenia. Warto może byłoby rozpatrzeć propozycję zmiany tych uregulowań, poprzez ich uproszczenie. Ułatwienia w początkowym okresie mogłyby objąć np. przedsiębiorców. Prawo cywilne i postępowanie cywilne zna takie właściwe tylko przedsiębiorcom procedury, postępowanie administracyjne uregulowane w ustawach szczegółowych również[23], więc może propozycja wprowadzenia zmiany w k.p.a. warta jest rozważenia. Chodziłoby zatem o stworzenie bazy danych podmiotów, które zgadzają się, aby postępowanie administracyjne w całości, od początku do końca, bez znaczenia czy inicjowane byłoby przez organ administracji publicznej, czy przez stronę postępowania, prowadzone było drogą elektroniczną. Przy czym baza taka musiałaby być dostępna dla wszystkich organów administracji publicznej, niezależnie czy postępowanie miałby prowadzić organ administracji państwowej, rządowej czy samorządowej.

Reasumując, w obecnym stanie samo korzystanie z drogi elektronicznej tradycyjną formą obecnie jest utrudnione, co w konsekwencji determinuje wykorzystanie telefonu komórkowego. Procedurę tą ma uprościć przygotowywana nowelizacja odpowiednich przepisów postępowania administracyjnego[24]. Warto tutaj przedstawić kilka, najważniejszych z punktu widzenia niniejszego opracowania, zmian. Planuje się zrezygnowanie z możliwości decydowania przez organ administracji publicznej, czy w danym postępowaniu komunikacja strony z organem odbywać się będzie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zatem jeśli strona lub inny uczestnik postępowania wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie elektroniczne albo wyraził na takie doręczenie zgodę organ nie będzie miał innego wyjścia, jak tylko zastosować się do takiego żądania lub zgody. Największe uła-

---

[21] Art. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. 2002 Nr 144 poz. 1204 z późn. zm.) stanowi, iż środki komunikacji elektronicznej to 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 pocztę elektroniczną.

[22] Inaczej w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 859 z dnia 31 lipca 2008 r.

[23] Np. art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. 2006 Nr 89 poz. 625 z późn. zm.) stanowi, iż koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej określonym zakresie. Bez wdawanie się w szczegóły można stwierdzić, iż działalność taką może wykonywać przedsiębiorstwo (energetyczne, art. 3 pkt. 12 ustawy). Akt ten głównie w rozdziale 5, zatytułowanym Koncesje i taryfy, ustanawia postępowania w sprawie wydania wspominanej koncesji.

[24] Projekt ustawy z dnia .. 2009 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (w wersji skierowanej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów), Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, *http://bip.mswia.gov.pl/download.php?s=4&id=4826* [data dostępu: 19.06.2009 r]

Prawa autorskie :: CBKE :: Wszystkie prawa zastrzeżone

twienie ma przynieść rezygnacja z konieczności uwierzytelniania każdego dokumentu elektronicznego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu. Nowa forma identyfikacji zostanie oparta na mechanizmach przewidzianych w znowelizowanych uregulowaniach ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dodany art. 20a ust. 1 tego aktu stanowi, iż identyfikacja użytkownika systemów teleinformatycznych udostępnianych przez określone podmioty następuje przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu lub profilu zaufanego ePUAP. Ponadto w ust. 2 przewiduje się możliwość zastosowania innych mechanizmów identyfikacji, o ile określony podmiot publiczny nimi dysponuje. Przewiduje się także zmianę brzmienia art. 63 §1, gdzie formułę, że podania wnosi się za po pomocą poczty elektronicznej, albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, na zwrot, że podania wnosi się także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Ta modyfikacja może mieć kluczowe znaczenie przy wykorzystaniu telefonu komórkowego dla potrzeb postępowania administracyjnego. Zastosowano tu bowiem szerokie pojęcie środków komunikacji elektronicznej, zdefiniowane w ustawie o informatyzacji, które było już przytaczane[25]. Jeśli zmiana taka weszłaby w życie, to kwestia wykorzystania wiadomości sms pozostaje już problemem organizacyjno-technicznym.

3. M-płatności

Ciekawym sposobem zastosowania telefonu komórkowego do usług świadczonych, czy chociaż zorganizowanych przez administrację publiczną, wydają się być mobilne płatności. Polegają one na przeprowadzaniu transakcji płatniczych z wykorzystaniem urządzeń mobilnych (a więc nie tylko telefonu komórkowego). Aparaty te stają się narzędziami płatności elektronicznej i umożliwiają jej realizację bez względu na miejsce[26], w którym dokonujący opłaty się znajduje. Obecnie coraz więcej miast decyduje się na wprowadzenie takiej formy opłaty np. za usługi transportu zbiorowego[27], czy za parkowanie. W Polsce opłat dokonuje się w zasadzie w jeden sposób. Należy posiadać konto w określonej firmie, która zajmuje się pośredniczeniem w transakcji między przedsiębiorstwem komunikacji miejskiej, operatorem sieci komórkowych, a bankiem. Gdy zachodzi potrzeba kupienia biletu wybiera się specjalny numer, który łączy właśnie z tym przedsiębiorcą-łącznikiem, a następnie trzeba dokonać wyboru określonego kodu odpowiadającego potrzebnemu biletowi. Transakcja potwierdzona zostaje wiadomością tekstową. W razie kontroli należy zadzwonić pod bezpłatny numer komórkowy, który udostępnia kontroler. Skutkuje to dostarczeniem mu informacji, iż przejazd został opłacony[28]. W przypadku opłat za parkowanie trzeba uprzednio kupić kartę parkingową, po aktywacji której można już korzystać z mobilnych płatności. Co ciekawe, wiadomości, które wysyłane są do systemu i przez system przysyłane nie są wiadomościami SMS. To USSD (and. Unstructured Supplementary Service Data, co w wolnym tłumaczeniu [brak polskiej nazwy] znaczy niezorganizowane, uzupełniające wiadomości serwisowe), które umożliwiają komunikację w czasie rzeczywistym. Działają one niezależnie od aktualnego obciążenia sieci operatora, a to z kolei zapewnia niezawodność działania. Co ważne, wiadomości te są darmowe[29]. Wydaje się, że mobilne płatności świetnie zdają swój egzamin. Są całkiem łatwe do wykonania i wykorzystują już istniejącą infrastrukturę. Pozwalają zaoszczędzić czas, a nawet pieniądze (uniknąć można np. opłaty za zakup biletu u kierowcy czy motorniczego). Faktem jest natomiast, że w Polsce system ten wymaga wcześniejszego wpła-

[25] Ibidem, s. 17-19.

[26] R. Orzechowski, Mobilne płatności, serwis e-mentor, *http://www.e-mentor.edu.pl/artykul_v2.php?numer=6&id=76* [data dostępu: 19.06.2009 r].

[27] Warto zauważyć, że sprawy lokalnego transportu zbiorowego należą do zadań własnych gminy, o czym stanowi art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).

[28] Płatności przez komórkę na razie w dużych miastach, portal gazetaprawna.pl, *http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/116268,platnosci_przez_komorke_na_razie_w_duzych_miastach.html* [data dostępu: 20.06.2009 r].

[29] E. Kluczyńska, Płatności przez komórkę, serwis Komputer Świat, *http://www.komputerswiat.pl/poradniki/poradnik-kupujacego/internet/platnosci-przez-komorke/2008/07/platnosci-przez-komorke.aspx* [data dostępu: 20.06.2009 r].

Prawa autorskie :: CBKE :: Wszystkie prawa zastrzeżone

cenia określonej sumy na konto przedsiębiorcy-łącznika, co jest przedmiotem krytyki niektórych operatorów telefonów komórkowych[30].

4. Mobilne Cyfrowe Urzędy

Także i miejskie portale internetowe umożliwiają coraz szersze usługi dostępne w telefonie komórkowym bezpośrednio, bez jakiekolwiek konieczności przenoszenia plików. Przykładem niech będzie mobiWrocław, czyli „komórkowa" wersja internetowego portalu miasta Wrocławia. Znaleźć tu można np. rozkład jazdy komunikacji miejskiej, informacje o aktualnych wydarzeniach w mieście, sprawdzić rozkład lotów z wrocławskiego lotniska, czy prognozę pogody. Serwis oferuje także np. instrukcję krok po kroku jak i gdzie założyć firmę. Bardzo ciekawie przedstawia się możliwość sprawdzenia aktualnego stanu sprawy, jaka załatwiana jest dla nas w urzędzie. Obecnie można dowiedzieć się na jakim etapie jest w danym momencie wydawanie dowodu osobistego, dowodu rejestracyjnego pojazdu i prawa jazdy[31]. Takie działanie należy ocenić, jako zgodne i dopuszczalne na mocy art. 9 k.p.a., który stanowi, iż organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Nadto organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Co ciekawe opisywany serwis posiada dwie wersje: nocną i dzienną. W porze wieczornej szata graficzna serwisu się zmienia, tak aby bez problemowo można było z niego korzystać przy gorszym oświetleniu. Pomyślano także o zagranicznych inwestorach, którym poświęcono osobny dział, a także przygotowano trasy wycieczek turystycznych[32].

Podobnie rzecz się ma w krakowskim mobilnym serwisie[33]. To po prostu, ograniczone w swej funkcjonalności, Cyfrowe Urzędy[34] w telefonie komórkowym.

5. Komunikacja w administracji publicznej

Trzeba w końcu wspomnieć o wykorzystaniu telefonu komórkowego w kontaktach w samej administracji publicznej. Urządzenie to służyć może tak jak inne, znane dotychczas administracji narzędzia, tj. komputer, telefon, czy faks. Przy odpowiednio skonstruowanych umowach z operatorami wydaje się, że korzystanie z telefonu komórkowego daje możliwość obniżenia kosztów funkcjonowania administracji. Możliwe zatem byłoby uzyskanie darmowych rozmów, czy pakietów połączenia internetowego, w ramach opłaty abonamentowej.

Nie bez znaczenia dla tego zagadnienia może mieć przekonanie, iż „wzorce dla organizacji służb publicznych należy czerpać z teorii zarządzania i dobrych praktyk biznesowych"[35]. A to implikowałoby m.in. edukowanie społeczeństwa w zakresie wykorzystanie opisywanego urządzenia do załatwiania spraw w urzędzie. Dobrym przykładem w ramach tego procesu stałoby się właśnie korzysta-

---

[30] Orange krytykuje mobilne płatności, serwis e-portalik.net, dobre połączenie, *http://e-portalik.net/telekomunikacja/orange-krytykuje-mobilne-platnosci* [data dostępu: 21.06.2009 r].

[31] [Za]: Portal Internetowy Money.pl, mobiWrocław – całe miasto w komórce, *http://www.money.pl/gospodarka/ngospodarka/telekomunikacja/artykul/mobiwroclaw;-;cale;miasto;w;komorce70,0,289094.html* [data dostępu: 20.06.2009 r].

[32] Ibidem.

[33] mobiKraków, *http://mobi.krakow.pl* [data dostępu: 20.06.2009 r].

[34] Za portalem Wrota Podkarpackie: Cyfrowy Urząd, czyli moduł elektronicznych procedur urzędowych służyć ma zwiększeniu efektywności działania administracji publicznej, związanej ze świadczeniem usług publicznych przy jednoczesnym polepszeniu przejrzystości pracy administracji. Elektronicze procedury urzędowe mają uprościć załatwienie spraw w urzędach administracji publicznej województwa podkarpackiego oraz umożliwić uzyskanie na ich temat informacji poprzez wykorzystanie sieci Internet. Innymi słowy każdy obywatel przy pomocy Cyfrowego Urzędu będzie miał możliwość załatwienia swoich spraw bez potrzeby udawania się do właściwego urzędu. *http://www.wrota.podkarpackie.pl/pl/o_wrotach/cu* [data dostępu: 20.06.2009 r].

[35] P.Kołodziejczyk. Administracja jak firma, serwis publicstandard.pl. *http://www.publicstandard.pl/artykuly/57406/Administracja.jak.firma.html* [data dostępu: 20.06.2009 r]. Autor jest sekretarzem miasta Poznania. W kwestii dobrych praktyk biznesowych zob. Forum Odpowiedzialnego Biznesu, *http://www.fob.org.pl/index.php* [data dostępu: 20.06.2009 r].

Prawa autorskie :: CBKE :: Wszystkie prawa zastrzeżone

nie z telefonów komórkowych przez samą administrację. Takie działanie mogłoby też oddziaływać na zmiany w prawodawstwie. Ustawodawca, reagując na potrzeby egzekutywy, może przecież przeprowadzić konieczne i oczekiwane w zmiany przepisów prawa. Dzięki wykorzystaniu telefonu komórkowego w pracach administracji publicznej możliwe jest także znaczne skrócenie czasu przekazywania informacji pomiędzy poszczególnymi osobami odpowiedzialnymi za procesy decyzyjne. Sprzyjałoby to realizacji jednej z ogólnych zasad postępowania administracyjnego, tj. zasady szybkości[36]. Cecha ta nabrałaby jeszcze większego znaczenia w momencie powstania sytuacji kryzysowej, w której trzeba szybko reagować na zmieniającą się sytuację faktyczną. Fakt, że problemem mogłoby stać się tutaj przeciążenie sieci (jak choćby podczas różnego rodzaju klęsk żywiołowych), dlatego też operator musiałby zapewnić odpowiednią przepustowość linii specjalnie dla potrzeb administracji publicznej.

6. Zakończenie

Telefon komórkowy zmienił i nadal zmienia rzeczywistość. Administracja publiczna niewątpliwie jest częścią tej rzeczywistości, a co za tym idzie powinna przeobrażać się tak, by nadążać za społecznymi oczekiwaniami. Nie jest możliwe, by proces ten odbywał się bez ingerencji innych organów państwa, w związku z tym w pierwszej kolejności to ustawodawca musi obserwować zachodzące zmiany i odpowiednio na nie reagować. Przytoczone wcześniej przykłady dowodzą, że telefon komórkowy może być bardzo dobrym narzędziem, za pomocą którego obywatele komunikują się z administracją. Pomijam tutaj oczywiście podstawową funkcjonalność tego aparatu, jaką jest wykonywanie połączeń telefonicznych. Ale inne możliwości urządzenia nie mogą pozostać niezauważone. Co ciekawe, w przygotowanym projekcie elektronicznego postępowania upominawczego zrezygnowano właśnie z bezpiecznego podpisu elektronicznego. Możliwe zatem stanie się złożenie pozwu za pomocą telefonu komórkowego nawet bez specjalnej kart SIM. A w postępowaniu sądowym rozstrzyga się przecież o prawach i obowiązkach strony. Podobnie sprawa się ma z tegorocznymi e-deklaracjami[37]. Tymczasem w postępowaniu administracyjnym ogólnym taki wymóg istnieje dla wszystkiego typu podań, nawet tych które inicjują postępowanie w sprawie kończącej się wydaniem decyzji deklaratoryjnej, a zatem tylko stwierdzającej prawa i obowiązki strony. Jeszcze bardziej skomplikowana sytuacja występuje w przypadku wykorzystania krótkich wiadomości tekstowych. Telefon komórkowy pomaga natomiast wywiązywać się administracji publicznej z jej obowiązków informacyjnych wobec obywateli. Odpowiednie zaś jego użycie w kontaktach w samej administracji może przyczynić się do zredukowania kosztów funkcjonowania, ale także np. przyspieszyć wymianę informacji. Pewne jest, że administracja publiczna będzie musiała upowszechnić coraz więcej usług, które staną się dostępne poprzez wykorzystanie telefonu komórkowego. Warto zastanowić się, czy tego urządzenia można by używać np. do wnoszenia różnego rodzaju opłat, przede wszystkim opłaty skarbowej. W elektronicznym postępowaniu już jest to możliwe, a to za pośrednictwem komercyjnego portalu sprzężonego z portalem komunikacyjnym. Płatność następuje tu za pomocą bankowego konta internetowego, bądź karty kredytowej. Nie ma natomiast możliwości pobrania opłaty wprost z konta telefonu komórkowego. Można by więc wykorzystać taki sam sposób w postępowaniu administracyjnym, przy czym portal opłat wówczas musiałby być sprzężony z Elektroniczną Platformą Usług Publicznych. Innym wyjściem byłoby pozostawienie wyboru odpowiedniego usługodawcy w gestii poszczególnych organów administracji publicznej. Warto też rozważyć stworzenie osobnego systemu opłat, który byłby niezależny od elektronicznego wnoszenia podań. Taki sposób znany już jest w postaci m-płatności i na chwilę obecną wydaje się być najbardziej funkcjonalny. Jak zwykle przy wprowadzaniu tego rodzaju zmian istnieje potrzeba odpowiedniego zabezpieczenia takiego sposobu komunikacji. Ważne przy tym jest nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa kanału komunikacji,

[36] Szerzej: J. Borkowski, Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2004, s. 41-42.

[37] Zob. Miniserstwo Finansów, System e-Deklaracje, *http://www.e-deklaracje.gov.pl/* [data dostępu: 21.06.2009 r]

Prawa autorskie :: CBKE :: Wszystkie prawa zastrzeżone

ale także fizyczna ochrona urządzeń mu służących. Mając powyższe na uwadze to małe urządzenie, ma szansę stać się doskonałym narzędziem elektronicznej administracji.

Prawa autorskie :: CBKE :: Wszystkie prawa zastrzeżone