

Działania na rzecz elektronizacji usług publicznych w Europie

Redakcja naukowa:

Szymon Mamrot
Ewa Dobrzeńska



Działania na rzecz elektronicznej usług publicznych w Europie

Redakcja naukowa:

Szymon Mamrot
Ewa Dobrzeńska

Poznań 2018

Wydawca:
Instytut Logistyki i Magazynowania
ul. Estkowskiego 6
61-755 Poznań
tel. 61 850 49 22; faks 61 852 63 76
www.ilim.poznan.pl
www.bibliotekalogistyka.pl

Autorzy:

mgr Ewa Dobrzeniecka
dr Anna Gawrońska
dr Szymon Mamrot
mgr Paweł Piotr Nowak
mgr Tadeusz Rudnicki
dr Martyna Wilbrandt-Gotowicz
r. pr. dr Anna Zalesińska
mgr Anna Żebrowska

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Wiesława Przybylska-Kapuścińska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
prof. zw. dr hab. Maciej Szymczak, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego
prof. zw. dr hab. Kazimierz Rogoziński, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
prof. zw. dr hab. inż. Wojciech Cellary, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

wersja elektroniczna ISBN 978-83-63186-65-4

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska
Treść licencji jest dostępna na stronie: <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/>



Opracowanie redakcyjne: Tomasz Janiak

Korekta: Ewa Dobrzeniecka

Skład i łamanie: Piotr Kaźmierski

Projekt okładki: Piotr Kaźmierski

Na okładce wykorzystano grafikę zaprojektowaną dla strony www.freepik.com

Spis treści

Rozprawa odmiejscowiona w europejskim postępowaniu w sprawach drobnych roszczeń oraz w prawie polskim Anna Zalesińska	8
Standaryzacja w obszarze e-zdrowia na przykładzie wybranych projektów finansowanych ze środków UE Anna Gawrońska	19
Identyfikacja operatorów usług kluczowych w świetle wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii Martyna Wilbrandt - Gotowicz	30
Europejskie systemy elektronicznej obsługi dostaw publicznych. Analiza modeli systemów Tadeusz Rudnicki	48
Oczekiwane rezultaty wdrożenia postulowanego procesu odbioru elektronicznej faktury ustrukturyzowanej w Urzędzie Gminy Zaniemyśl jako przykład cyfryzacji działań w administracji publicznej Ewa Dobrzeniecka	66
Krajowy Rejestr Zadłużonych – ewolucja Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości Anna Żebrowska	78
Zasada jednorazowości w wymiarze transgranicznym w Unii Europejskiej – szanse i bariery Szymon Mamrot	103
Spółeczno-kulturowy kontekst digitalizacji usług na przykładzie sektora publicznego Paweł Piotr Nowak	118

Słowo wstępne

Postęp techniczny i informacyjny sprawia, że otaczający nas świat jest coraz bardziej zdigitalizowany. Powszechnie staje się wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań cyfrowych oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w różnorodnych aspektach działania człowieka, zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej. Obywatele Unii Europejskiej (UE) coraz częściej żyją, kształcą się i prowadzą działalność biznesową poza granicami swojej ojczyzny. Rosnąca mobilność Europejczyków, zarówno osób prywatnych, jak i przedsiębiorców, wymusza wprowadzanie rozwiązań ułatwiających interoperacyjność oraz transgraniczność wielu kluczowych działań, w tym usług publicznych. Możliwości cyfrowe, m.in. internet rzeczy (ang. *internet of things*), uczenie maszynowe (ang. *machine learning*), łańcuchy bloków (ang. *blockchain*) bądź platformy chmurowe (ang. *cloud aggregation platforms*), sukcesywnie okazują się być koniecznością, a nie tylko wyrafinowaną potrzebą bądź ambitną zachcianką. W konsekwencji, życie obywateli państw członkowskich ulega coraz większej digitalizacji, co prowadzi do naturalnego wzrostu oczekiwań wobec działalności administracji publicznej, w tym wobec świadczonych przez nią usług.

Zgodnie z zapisami „Planu działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020” zakłada się, że cyfrowe usługi publiczne zmniejszą obciążenia administracyjne przedsiębiorstw i obywateli, ponieważ, poprzez zastosowanie nowoczesnych rozwiązań elektronicznych, kontakt z podmiotami publicznymi będzie szybszy, tańszy, wygodniejszy, bardziej przejrzysty i efektywny. Wśród siedmiu zasad promowania cyfrowej administracji, obok zasad jednorazowości, powszechności i dostępności, wymienia się również domyślną interoperacyjność oraz transgraniczność. Oznacza to zatem, że administracje publiczne krajów UE powinny udostępniać odpowiednie cyfrowe usługi publiczne na poziomie transgranicznym, wspierając w ten sposób mobilność obywateli w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej.

Nawiązując do ogólnoeuropejskiego trendu dążenia do elektroniczności, interoperacyjności i transgraniczności usług publicznych, przekazujemy Państwu publikację „Działania na rzecz elektroniczności usług publicznych w Europie”, która powstała w ramach dwóch projektów międzynarodowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej – *Maintenance of e-Justice Communication via Online Data Exchange (Me-CODEX)* oraz *The Once Only Principle (TOOP)*.

Prezentowana publikacja zawiera osiem rozdziałów poświęconych digitalizacji procesów bądź usług publicznych w kontekście działalności wymiaru sprawiedliwości, ochrony zdrowia i procesu zamówień publicznych, w tym e-fakturowania. Nakreślony został także społeczno-kulturowy aspekt elektronicznej usług publicznych oraz zagadnienia dotyczące zasady jednorazowości w wymiarze transgranicznym w Unii Europejskiej.

Rozwój elektronicznej gospodarki oraz najnowsze, globalne trendy wyraźnie wskazują, że wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań cyfrowych będzie miało pozytywny wpływ także na efektywność i sprawność funkcjonowania podmiotów publicznych, a w konsekwencji uprości i usprawni dostęp do usług publicznych. Mamy nadzieję, że lektura niniejszej publikacji umożliwi Państwu zapoznanie się z aktualnymi badaniami, rozwiązaniami i zmianami w dziedzinie elektronicznej usług publicznych w Europie oraz zachęci do dalszych poszukiwań i inspiracji w tym obszarze. Jednocześnie, chcielibyśmy złożyć serdeczne podziękowania wszystkim osobom, które przyczyniły się do przygotowania niniejszej publikacji.

dr Szymon Mamrot
mgr Ewa Dobrzeńska

Rozprawa odmiejscowiona w europejskim postępowaniu w sprawach drobnych roszczeń oraz w prawie polskim

Wstęp

Dostępność środków technicznych oraz łatwość ich obsługi stwarzają szansę coraz szerszego zastosowania nowych technologii w postępowaniu sądowym. Wyrazem tego jest m. in. wdrożenie przesłuchania na odległość¹ w 2008 r., elektronicznego postępowania upominawczego² w 2009 r. czy też protokołu elektronicznego³ w 2010 r. w sądach powszechnych. Szczególne znaczenie ma tutaj właśnie protokół elektroniczny, bowiem wraz z jego pojawieniem się w procedurze cywilnej zaszły gruntowne zmiany. Przede wszystkim ewolucji uległo klasyczne podejście do dokumentu sądowego, ponieważ pojawił się on w postaci mieszanej, tj. pisemnej (jako tzw. protokół skrócony) oraz elektronicznej (jako nagranie audio lub audio wideo). Ponadto widoczny jest bezpośredni jego wpływ na pojawienie się nowych instytucji procesowych, takich jak transkrypcja czy też ustne uzasadnienie. Wreszcie konieczność wyposażenia sal sądowych w wysokiej klasy sprzęt sprawiło, że sądy powszechne uzyskały szeroką możliwość korzystania z możliwości, jakie daje przesłuchanie na odległość czy też właśnie rozprawa odmiejscowiona.

¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571). Na jej mocy zmieniono art. 235 § 2 kpc, który umożliwia obecnie - jeżeli charakter dowodu się temu nie sprzeciwia – postanowienie przez sąd orzekający, że przeprowadzenie dowodu nastąpi przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających dokonanie tej czynności na odległość. Minister Sprawiedliwości dnia 24 lutego 2010 r. wydał rozporządzenie w sprawie urządzeń i środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie dowodu na odległość w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 185). Na mocy wymienionych aktów prawnych można obecnie przeprowadzić w sprawie cywilnej dowód w drodze wideokonferencji, a więc przesłuchać świadka czy biegłego. W przypadku stosowania protokołu elektronicznego do protokołowania posiedzenia, również z wideokonferencji jest sporządzany protokół elektroniczny. Jest to jednak warunkowane koniecznością posiadania odpowiedniej infrastruktury. W przypadku sądów, gdzie jest wdrożony protokół elektroniczny, praktycznie każdy sąd jest przystosowany do przeprowadzenia przesłuchania na odległość.

² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 26, poz. 156).

³ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 108, poz. 684).

Pod pojęciem rozprawy odmiejscowionej należy rozumieć audiowizualne połączenie telekomunikacyjne umożliwiające zsynchronizowany i jednoczesny przekaz w czasie rzeczywistym ruchomego obrazu, głosu i danych między użytkownikami lub grupami użytkowników znajdujących się w różnych miejscach. Po raz pierwszy w polskim systemie prawnym rozprawa odmiejscowiona pojawiła się jako pochodna europejskiego postępowania w sprawach drobnych roszczeń⁴. Natomiast nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego⁵ z 2015 r.⁶ rozprawa odmiejscowiona wprowadzona została do przepisów ogólnych w polskim postępowaniu cywilnym.

Prawne i techniczne możliwości odmiejscowienia postępowań sądowych

Problemem wpływającym na szybkość postępowań jest niewątpliwie także kwestia umożliwienia prowadzenia posiedzeń bez fizycznej obecności wszystkich uczestników w jednym miejscu w jednym czasie. W wielu bowiem postępowaniach zdarza się, że świadkowie, pełnomocnicy pochodzą z odległych miejscowości i dla odbycia posiedzenia konieczne są wielogodzinne dojazdy, co znacząco podnosi koszty postępowania, a także – w przypadku problemów komunikacyjnych czy nagłych wydarzeń – prowadzi do konieczności odraczania rozpraw, co powoduje wielomiesięczne przedłużenia postępowania. Często zdarza się, że posiedzenia odbywają się w sądach oddalonych od miejsca zamieszkania jednej ze stron postępowania lub jej pełnomocnika, co generuje wysokie koszty związane z dotarciem do danego sądu. W przypadku profesjonalnych pełnomocników wiąże się to również z utratą całego dnia pracy, który są zmuszeni poświęcić na dotarcie do miejsca przeznaczenia i powrót do siedziby kancelarii. Nierzadko dochodzi do kolizji terminów, kiedy to jednego dnia mają wyznaczonych kilka rozpraw w różnych sądach, co uniemożliwia im osobiste stawiennictwo i wymaga udziału pełnomocników substytucyjnych. Czasami jednak klient nie wyraża zgody na zastępstwo przez inną osobę, a wtedy koniecznym jest złożenie wniosku o odroczenie terminu, co stanowi jedną z przyczyn przewlekłości postępowania. Warto jeszcze wspomnieć o sytuacji, gdy termin w ostatniej chwili zostanie odwołany

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz. Urz. UE L 199, z dnia 31 lipca 2007 r., s. 1-22).

⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.). dalej k.p.c.

⁶ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311 ze zm.).

ny (nagła choroba sędziego, brak tzw. „zwrotki” etc.), a tym samym poniesione koszty są zbędne a czas de facto zmarnowany.

Wyposażenie sal sądowych w nowoczesny system multimedialny, a sądów w sieci komputerowe oraz systemy przechowywania danych otwiera zupełnie nowe możliwości ułatwienia i uproszczenia dostępu obywatela do wymiaru sprawiedliwości, co stanowi remedium na zdiagnozowane powyżej problemy. W obecnym stanie technologii w pełni możliwe jest prowadzenie posiedzeń sądowych przy wykorzystaniu technologii transmisji obrazu i dźwięku na odległość, co eliminuje konieczność dojazdu uczestników postępowania do siedziby sądu, w którym się ono toczy. Usługa rozprawy odmiejscowionej polega na umożliwieniu przeprowadzenia posiedzenia sądowego na odległość poprzez system wideokonferencji. Usługa ta stanowi rozwinięcie usługi przeprowadzenia dowodu na odległość dzięki możliwości zdalnego udziału wszystkich stron przy użyciu systemu wideokonferencji.

W wyniku dostosowania norm prawnych, uwzględniającego nowe możliwości techniczne oraz umożliwienia odmiejscowionej elektronicznej identyfikacji, uczestnicy postępowania otrzymują możliwość zdalnego uczestniczenia w rozprawie. Dzięki wprowadzeniu usługi obniżają się koszty postępowania sądowego, np. poprzez brak potrzeby przyjazdu biegłego z drugiego końca kraju na wyznaczoną rozprawę. Ponadto w oparciu o usługę umożliwienia zapisu obrazu i dźwięku przekazywanego za pomocą wideokonferencji i utrwaleniu tego zapisu w protokole elektronicznym, strony uzyskują kompletną i rzeczywistą informację o przebiegu procesu dostępną z każdego miejsca na świecie podłączonego do sieci globalnej. Rozprawa odmiejscowiona umożliwi elastyczne zarządzanie czasem w szczególności profesjonalnych pełnomocników. W efekcie znacznemu zmniejszeniu może ulec liczba odwoływanych posiedzeń oraz zmniejszy się liczba wniosków o zmianę terminu rozprawy. Dodatkowo w przyszłości planowane jest wprowadzenie funkcjonalności strumieniowania przebiegu posiedzeń jawnych na wniosek uczestnika postępowania⁷ (realizacja art. 61 Konstytucji RP⁸).

Działania te stanowią pochodną inicjatyw powstałych na szczeblu europejskim. E-Justice Action Plan 2014-2018, czyli Wieloletni plan działania na lata

⁷ *Streaming posiedzenia online* - funkcjonalność polegająca na umożliwieniu stronom postępowania (na wniosek) strumieniowania przebiegu posiedzeń jawnych poprzez infrastrukturę wideokonferencyjną. Pozwala to na zapoznanie się z przebiegiem posiedzenia w czasie rzeczywistym wszystkim obywatelom posiadającym dostęp do sieci Internet.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

2014-2018 dotyczący europejskiej e-sprawiedliwości⁹ określa ogólne założenia i cele europejskiej e-sprawiedliwości oraz ogólne wytyczne do utworzenia odpowiadającego im nowego wieloletniego europejskiego planu działania dotyczącego e-sprawiedliwości. Plan działania zawiera wykaz przedsięwzięć przeznaczonych do realizacji w latach 2014-2018 ze wskazaniem uczestników, działań służących praktycznej realizacji tych przedsięwzięć oraz orientacyjnego harmonogramu, tam gdzie to możliwe. Zgodnie z powoływanym Planem należy dążyć do tego, by udanie się do sądu i wszyczenie postępowania pozasądowego, zwłaszcza w sytuacjach transgranicznych, było ułatwione przez udostępnienie komunikacji drogą elektroniczną między sądami a stronami postępowania, a także świadkami, biegłymi i innymi uczestnikami. Ponadto w stosownych przypadkach należy rozszerzyć zakres korzystania z wideokonferencji, telekonferencji lub innych odpowiednich metod komunikacji na odległość przy rozprawach ustnych, by zlikwidować potrzebę udawania się do sądu w celu wzięcia udziału w postępowaniu, zwłaszcza w sprawach transgranicznych. Unia Europejska zwraca szczególną uwagę, że należy dalej rozwijać elektroniczną komunikację między organami sądowymi państw członkowskich (np. w formie wideokonferencji lub bezpiecznej elektronicznej wymiany danych), zwłaszcza w związku z aktami prawnymi przyjmowanymi w europejskiej przestrzeni sądowej w dziedzinie prawa cywilnego, karnego i administracyjnego. Należy również zaznaczyć, że koncepcja rozprawy odmiejscowionej została już z powodzeniem wdrożona w wielu europejskich porządkach prawnych, w tym m. in. w Niemczech, Estonii i Finlandii. Podkreślić należy również, iż badania prowadzone w ramach europejskiego programu e-sprawiedliwość (e-justice) dowiodły, że jeżeli chodzi o stosowanie wideokonferencji w sprawach transgranicznych, to pod względem technicznym systemy używane w różnych państwach członkowskich są interoperacyjne. W szeregu państw członkowskich sprzęt wideokonferencyjny jest powszechnie dostępny w sądach sądowych.

Niewątpliwie wdrożenie rozprawy odmiejscowionej w praktyce przyczyni się do usprawnienia postępowania sądowego przez zastosowanie nowoczesnych technik zapisu przebiegu czynności sądowych, podwyższy poziom kultury i przejrzystości postępowań sądowych poprzez utrwalanie własnych sformułowań uczestników postępowania, niewystylizowanych przez inną osobę, bez zniekształcania wypowiedzi (bowiem pochodną korzystania z rozprawy odmiejscowionej jest rejestracja jej przebiegu w postaci protokołu

⁹ (Dz. Urz. UE seria C nr 182 z dnia 14.06.2014 r., s. 2).

elektronicznego), wpłynie na prowadzenie należycie udokumentowanych akt sprawy umożliwiających prawidłową ocenę przeprowadzonego postępowania (w miejsce dotychczasowego protokołu pisemnego w przypadku tzw. pomocy sądowej z art. 235 k.p.c.), a także na obniżenie kosztów postępowania sądowego.

Rozprawa odmiejscowiona w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń

Już w preambule rozporządzenia nr 861/2007 ustawodawca unijny wskazał, że w odniesieniu do przeprowadzenia rozprawy i postępowania dowodowego państwa członkowskie powinny stwarzać zachęty do stosowania nowoczesnych technik komunikowania, z zastrzeżeniem przepisów prawa krajowego państwa członkowskiego, w którym znajduje się sąd lub trybunał. Sąd lub trybunał powinien stosować najprostsze i najmniej kosztowne sposoby prowadzenia postępowania dowodowego. Należy przy tym wspomnieć, że europejskie postępowanie transgraniczne ma na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowania spornego dotyczącego drobnych roszczeń w sprawach transgranicznych. Rozporządzenie ma zastosowanie do transgranicznych spraw cywilnych i gospodarczych bez względu na rodzaj sądu lub trybunału, w przypadku gdy wartość przedmiotu sporu, z wyłączeniem wszystkich odsetek, wydatków i nakładów, nie przekracza 2 000 EUR w momencie wplynięcia formularza pozwu do właściwego sądu lub trybunału. Nie ma ono zastosowania w szczególności do spraw podatkowych, celnych lub administracyjnych ani dotyczących odpowiedzialności państwa za działania i zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej („acta iure imperii”)¹⁰. Zgodnie z art. 8 rozporządzenia 861/2007 sąd lub trybunał może przeprowadzić rozprawę w drodze konferencji wideo lub za pośrednictwem innych środków łączności, jeżeli pozwalają na to środki techniczne. Obecnie sale sądowe w Polsce są już do

¹⁰ Rozporządzenie nie ma zastosowania do spraw dotyczących stanu cywilnego, zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych oraz przedstawicielstwa ustawowego osób fizycznych, praw majątkowych wynikających ze stosunków małżeńskich, testamentów i dziedziczenia oraz obowiązków alimentacyjnych, postępowań upadłościowych, postępowań związanych z likwidacją niewypłaconych spółek lub innych osób prawnych, postępowań układowych oraz innych analogicznych postępowań, ubezpieczeń społecznych, sądownictwa polubownego, prawa pracy, najmu lub dzierżawy nieruchomości, z wyłączeniem powództw dotyczących roszczeń pieniężnych lub naruszenia prywatności i dóbr osobistych, w tym zniesławienia. W rozporządzeniu 861/2007 określenie „państwo członkowskie” oznacza państwa członkowskie z wyjątkiem Danii. Zgodnie z art. 3 przez sprawę transgraniczną rozumie się sprawę, w której przynajmniej jedna ze stron ma miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie sądu lub trybunału rozpatrującego sprawę.

tego przygotowane. Wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych istnieje również w ramach postępowania dowodowego i to niezależnie od tego, jak jest prowadzona rozprawa. Sąd lub trybunał w danym państwie członkowskim dopuszcza określone środki dowodowe oraz określa zakres postępowania dowodowego niezbędny do wydania orzeczenia zgodnie z zasadami regulującymi przeprowadzenie postępowania dowodowego. Sąd lub trybunał może dopuścić dowód z pisemnych zeznań świadków, biegłych lub stron. Sąd lub trybunał może także przeprowadzić rozprawę w drodze konferencji wideo lub za pośrednictwem innych technologii komunikowania się, jeżeli pozwalają na to środki techniczne (art. 9 rozporządzenia 861/2007). Sąd lub trybunał może również dopuścić dowód z opinii biegłych lub z zeznań ustnych tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do wydania orzeczenia. Podejmując taką decyzję, sąd lub trybunał bierze pod uwagę wiążące się z tym koszty. Sąd lub trybunał wybiera najprostsze i najmniej kłopotliwe sposoby prowadzenia postępowania dowodowego.

Polska obecnie jest gotowa na korzystanie z możliwości wykreowanych przez art. 8, jak i art. 9 rozporządzenia. Warto również wspomnieć, że w ramach realizacji projektu e-CODEX PLUS¹¹ Polska otwiera się szeroko na komunikację elektroniczną w ramach postępowań transgranicznych. Celem projektu jest stworzenie prawnych oraz faktycznych możliwości elektronicznego odbioru pism procesowych w ramach dwóch sądowych postępowań transgranicznych – europejskiego nakazu zapłaty (ENZ) oraz postępowania sprawie drobnych roszczeń (DR), poprzez podłączenie sądów działających w państwach członkowskich uczestniczących w projekcie do portalu e-sprawiedliwość (e-justice.europa.eu).

¹¹ Projekt e-CODEX PLUS stanowi kontynuację wyników osiągniętych w projekcie e-CODEX (realizowanego w latach 2014 – 2016) zarówno w warstwie technologicznej, jako że (integracja sądów z portalem e-sprawiedliwość nastąpi przy wykorzystaniu systemu e-CODEX), jak i w warstwie merytorycznej i naukowej. Projekt e-CODEX PLUS jest realizowany w ramach programu Connecting Europe Facility (CEF) - Telecommunications Sector. Okres realizacji projektu to 01.06.2017 – 31.05.2019. Konsorcjum projektowe liczy ośmiu partnerów reprezentujących sześć krajów (państw członkowskich). Polska jest w przedmiotowym projekcie reprezentowana przez Uniwersytet Wrocławski (Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej działające na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii) oraz Instytut Logistyki i Magazynowania z Poznania. Koordynatorem projektu jest Ministerstwo Sprawiedliwości Landu Nadrenia Westfalia (Niemcy).

Rozprawa odmiejscowiona w Kodeksie postępowania cywilnego

Zasadą w polskiej procedurze cywilnej jest, że posiedzenia sądowe odbywają się w budynku sądowym, a poza tym budynkiem tylko wówczas, gdy czynności sądowe muszą być wykonane w innym miejscu albo gdy odbycie posiedzenia poza budynkiem sądowym ułatwia przeprowadzenie sprawy lub przyczynia się znacznie do zaoszczędzenia kosztów¹². Zgodnie z art. 151 § 2 k.p.c. istnieje możliwość przeprowadzenia posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. Celem nowej regulacji było zrationalizowanie i obniżenie kosztów stawienia uczestników postępowania na posiedzeniach jawnych. Przepis ten stanowi, że przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość.

Regulacja ta nawiązuje do już istniejącej normy art. 235 § 2 k.p.c. przewidywanego przeprowadzenia dowodu na odległość. Zmiana idzie jednak dalej i wprowadza możliwość przeprowadzenia posiedzenia sądowego, w tym rozprawy, za pomocą wideokonferencji. W takim przypadku uczestnicy postępowania mogą brać udział w posiedzeniu sądowym, gdy przebywają w budynku innego sądu i dokonywać tam czynności procesowych, a przebieg czynności procesowych jest transmitowany z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie. Proces umożliwia nie tylko przeprowadzenie przesłuchania biegłych lub świadków drogą elektroniczną za pośrednictwem wideokonferencji, ale idzie dalej i zapewnia zdalne uczestnictwo stronom, ich pełnomocnikom oraz wszystkim uczestnikom postępowania. Wykorzystanie wideokonferencji w ramach rozprawy odmiejscowionej zapewnia bezpośredni kontakt między przesłuchującym a przesłuchiwanym. W trakcie takiego przesłuchania nastę-

¹² Względy konieczności zachodzą np. w razie potrzeby dokonania oględzin nieruchomości, ruchomości, której wielkość przekracza możliwości sprowadzenia do sądu, przesłuchania osoby, która ze względu na stan zdrowia nie może osobiście stawić się w sądzie itp. Względy celowości mogą przemawiać za odbyciem posiedzenia sądowego poza budynkiem sądu, kiedy np. w sprawie trzeba przesłuchać znaczną liczbę świadków, mieszkających w jednej miejscowości, położonej poza siedzibą sądu. A. Zieliński (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2014, s. 318. Inne wypadki uwzględniono w art. 249 § 2 k.p.c., art. 250 § 2 k.p.c., art. 263 k.p.c. oraz art. 294 k.p.c. Zgodnie natomiast z art. 43 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.) sąd może pełnić czynności poza swoją siedzibą, a w razie konieczności także poza obszarem swojej właściwości, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości lub jeżeli przez to nastąpi znaczne zmniejszenie kosztów.

puje poznawanie postaw drugiej strony oraz wzajemna wymiana informacji. Ten mechanizm sprzężenia zwrotnego daje przesłuchującemu szansę uzgodnienia podstawowych pojęć i treści przekazywanych (w przypadku biegłych) oraz zadawanie kontrolnych i uzupełniających pytań (w przypadku świadków). Niewątpliwie przy ocenie dowodów z reguły za bardziej wiarygodne należy uznać dowody bezpośrednie przed pośrednimi. Ustna postać zeznań zarówno świadków, jak i innych osób przesłuchiowanych, daje sądowi możliwość bezpośredniego poczynienia własnych spostrzeżeń, które stają się niezwykle istotne na etapie oceny wiarygodności i znaczenia poszczególnych środków dowodowych. Korzyścią z tej usługi jest także zmniejszenie uciążliwości dla osoby przesłuchiwanej (strony postępowania, jej pełnomocnika procesowego), która może udać się do sądu położonego najbliżej swojego miejsca zamieszkania w celu odbycia wideokonferencji.

Z uwagi jednak na brak odpowiedniego sprzętu na salach rozpraw rozprawa odmiejscowiona nie była szeroko wykorzystywana przez sądy powszechne. Zakończenie wdrożenia protokołu elektronicznego w 2018 r. we wszystkich sądach powszechnych umożliwiło dopiero w pełni wykorzystywanie na szerszą skalę usługi wideokonferencji w ramach przesłuchania na odległość (art. 235 k.p.c.) oraz rozprawy odmiejscowionej (art. 151 k.p.c.¹³). Wideokonferencja może być protokołowana elektronicznie i wówczas protokół elektroniczny jest udostępniony upoważnionej osobie (np. stronie postępowania sądowego) w Portalu Informacyjnym Sądów Powszechnych, jak również może być wykorzystywana odrębnie, bez sporządzania protokołu elektronicznego. Ten drugi przypadek może mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji wykorzystywania wideokonferencji poza postępowaniem sądowym, np. w celu przeprowadzenia narad prezesów bądź dyrektorów sądów powszechnych (tzw. wewnątrzadministracyjne wykorzystanie usługi wideokonferencji). Pewnym mankamentem jest, że uprawnienie do przeprowadzenia rozprawy odmiejscowionej pozostaje jedynie w gestii sądu. Należałoby rozważyć umożliwienie uczestnikowi postępowania składanie formalnego wniosku w tym zakresie, który podlegałby uwzględnieniu lub odrzuceniu przez sąd, jeżeli istniałyby ku temu podstawy. Być może stanowiłoby to impuls dla sędziów, by szerzej stosować możliwości wykreowane przez nowoczesne rozwiązania technologiczne.

¹³ W brzmieniu nadanym w Rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy - *Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* - druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 2678.

Usługa przeprowadzenia rozprawy odmiejscowionej ma na celu umożliwienie przeprowadzenia posiedzenia sądowego na odległość poprzez system wideokonferencji. Z założenia dostępność usługi nie jest ograniczona geograficznie. Usługa jest dostępna z każdego sądu z dostępem do sieci Internet lub sieci WAN resortu sprawiedliwości. Połączenia są szyfrowane, a nawiązanie połączenia wymaga uwierzytelnienia urządzeń wideokonferencyjnych na serwerach komunikacyjnych. Korzystanie z usługi nie narzuca stosowania żadnych konkretnych urządzeń dostępowych lub oprogramowania. Dostęp do centralnej infrastruktury wideokonferencyjnej jest możliwy przy wykorzystaniu każdego powszechnie dostępnego urządzenia pełniącego funkcję terminala wideokonferencyjnego (sprzętowego lub programowego) pracującego przy wykorzystaniu najpopularniejszych standardów w zakresie połączeń wideokonferencyjnych oraz powszechnie stosowanych standardów kodowania obrazu i dźwięku. Usługa całkowicie odpowiada potrzebom interesariuszy usług, którymi są przedsiębiorcy i obywatele, gdyż umożliwia ich udział w postępowaniach sądowych przy użyciu systemu wideokonferencji, co stanowi znaczącą oszczędność czasu oraz kosztów związanych z podróżami.

Z uwagi na to, że korzystanie z usługi rozprawy odmiejscowionej warunkowane jest dysponowaniem sprzętem do rejestracji protokołu elektronicznego, w zakresie aspektów technicznych związanych z tą usługą aktualnym pozostaje rozporządzenie wydane na podstawie art. 158 § 5 k.p.c., tj. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego w postępowaniu cywilnym¹⁴.

Podsumowanie

Pojawienie się rozprawy odmiejscowionej w polskim systemie prawnym zarówno w ramach europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń, jak i w przepisach ogólnych Kodeksu postępowania cywilnego nie miało żadnego praktycznego znaczenia, bowiem w sądach powszechnych brak było możliwości technicznych, by efektywnie korzystać z tego narzędzia. Dopiero wyposażenie sal sądowych w latach 2011-2018¹⁵ w osprzęt umożliwiający rejestrację protokołu elektronicznego, który obejmuje również terminal do przeprowadzania wideokonferencji, umożliwiło praktyczne korzy-

¹⁴ (Dz. U. poz. 359 ze zm.).

¹⁵ Projekt finansowany był ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG) oraz Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC).

stanie z funkcjonalności, jakie daje rozprawa odmiejscowiona. Wciąż jednak odsetek sędziów, którzy korzystają z tego narzędzia jest znikomy. Wydaje się, że wiąże się to ze zbyt małą świadomością o istnieniu takiego narzędzia jak rozprawa odmiejscowiona. Dotyczy to również pełnomocników profesjonalnych, którzy pozostają bierni i nie podejmują inicjatyw zmierzających do przeprowadzenia posiedzenia w takiej postaci. Być może brak szerokiego korzystania z rozprawy odmiejscowionej wiąże się również z pewnymi obawami związanymi z wykorzystaniem nowych technologii. Dlatego tak ważne są działania promocyjne po stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, bowiem niewątpliwie możliwość zdalnego udziału w posiedzeniu może w znacznym stopniu wpłynąć na sprawność postępowań sądowych, redukując sytuacje, gdy termin musi ulec zmianie z uwagi na usprawiedliwioną absencję jednego z uczestników postępowania. Skoro istnieje możliwość udziału, który nie wymaga bezpośredniej obecności danej osoby, to łatwiej jest rozplanować tak posiedzenia, by uczestniczyć w kilku z nich, co jest szczególnie istotne w przypadku profesjonalnych pełnomocników. Takie właśnie możliwości daje rozprawa odmiejscowiona. Być może w przyszłości warto pójść o krok dalej i rozważyć czy nie dopuścić możliwości transmisji nie tylko z sądu powszechnego do sądu powszechnego, ale także z poziomu kancelarii w przypadku profesjonalnych pełnomocników lub zakładów karnych w przypadku osób osadzonych.

Efektywne i faktyczne wdrożenie rozprawy odmiejscowionej spowoduje obniżenie kosztów postępowania sądowego, co w efekcie przyczyni się do zwiększenia efektywności wydatkowania środków budżetowych. Wdrożenie modelu rozprawy odmiejscowionej w znaczny sposób zwiększy dynamikę rozpoznawania spraw. Brak obowiązku konieczności fizycznego stawiennictwa w budynku sądu umożliwi profesjonalnym pełnomocnikom uczestnictwo w wielu rozprawach w jednym dniu, nawet jeśli będą odbywać się one w oddalonych od siebie miejscowościach. W efekcie liczba wniosków o odroczenie terminu rozprawy z powodu kolizji terminów lub innych przyczyn losowych ulegnie redukcji. Również uczestnictwo pełnomocnika prowadzącego sprawę, niewątpliwie lepiej znającego materię będącą przedmiotem postępowania, zapewni wyższy i bardziej dynamiczny przebieg posiedzenia. Obniżenie kosztów postępowania będzie przejawiać się poprzez zmniejszenie liczby odwoływanych oraz zmienianych terminów rozpraw, co w efekcie znajdzie bezpośrednie przełożenie na przyspieszenie rozpoznawania spraw.

Streszczenie

Wdrożenie protokołu elektronicznego, a przede wszystkim wyposażenie sal sądowych w odpowiednią infrastrukturę techniczną, zainicjowało dyskusję na temat dopuszczenia możliwości prowadzenia posiedzenia niejako na odległość do polskiego porządku prawnego. W warstwie technologicznej sale rozpraw już teraz umożliwiają przeprowadzenie posiedzenia przy wykorzystaniu modułu wideokonferencji. Brakowało jednak podstaw legislacyjnych. W ustawie z dnia 10.7.2015 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego został wprowadzony stosowny przepis dający normatywną podstawę do przeprowadzenia rozprawy na odległość. Stosownej zmianie uległ art. 151 § 2 KPC. Obecnie stanowi on dla przewodniczącego podstawę do zarządzenia odbycia posiedzenia jawnego za pomocą urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. W takim przypadku uczestnicy postępowania mogą brać udział w posiedzeniu przebywając fizycznie w innym miejscu i dokonywać tam czynności procesowych. Prowadzenie posiedzenia w postaci rozprawy odmiejscowionej jest również możliwe w ramach europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń.

Delocalised trial under European Small Claims Procedure and Polish civil procedure

Implementation of the electronic court report, which above all included equipping courtrooms with requisite technical infrastructure, initiated a discussion as to allowing under Polish legal system a possibility of conducting a hearing, so to speak, at a distance. As to the technological side, courtrooms already allow for conducting a hearing with the usage of a videoconferencing module. Legal bases were lacking, however. Under the Act of 10.07.2015 on the amendment of the Act – Polish Code of Civil Procedure a necessary provision was introduced which gave a legal base to conduct a trial at a distance. Article 151§2 of the Polish Code of Civil Procedure underwent appropriate amendments. Currently it constitutes a basis for the presiding judge to instruct holding an open hearing with the help of technical devices allowing for conducting it at a distance. In such an event, the participants in the proceedings may take part in a hearing while physically present in a different location and carry out procedural acts there. Conducting a hearing with the usage of a videoconferencing module is also possible in accordance with European Small Claims Procedure.

Bibliografia

Pozycje książkowe

1. A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz.*, Warszawa 2014.

Standaryzacja w obszarze e-zdrowia na przykładzie wybranych projektów finansowanych ze środków UE

Wprowadzenie

Standaryzacja polega na wprowadzaniu jednolitych norm¹ i sposobów działania, a jej synonimami są: harmonizacja i unifikacja². Standaryzacja jest ważna z punktu widzenia wielu dziedzin ludzkiego życia, ponieważ ma charakter porządkujący określone czynności i procesy, a dzięki temu wprowadza określony ład procesów oraz ich przewidywalność, co z kolei może prowadzić do uproszczenia i usprawnienia sposobów realizacji określonych działań^{3,4}. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rezultatów przeglądu literatury na temat działań o charakterze standaryzacyjnym w obszarze e-zdrowia na przykładzie wybranych projektów finansowanych ze środków UE.

Trendy standaryzacyjne w ochronie zdrowia

Trendy standaryzacyjne są od lat widoczne w obszarze ochrony zdrowia, a zwłaszcza w zakresie rozwiązań z obszarze e-zdrowia. Standaryzacja obejmuje wszystkie warstwy modelu odniesienia łączenia systemów otwartych (ang. *Open System Interconnection*, w skrócie OSI), czyli warstwę fizyczną, warstwę łącza danych, warstwę sieci, warstwę transportową, warstwę sesji, warstwę prezentacji i warstwę aplikacji. Wyzwanie, jakie stoi przed twórcami określonymi standardów, jak również przed ich użytkownikami, to wypracowanie mechanizmów umożliwiających współpracę tych standardów między sobą, czyli ich interoperacyjność. Od powodzenia takich działań zależy sukces w zakresie rozwoju i implementacji rozwiązań w obszarze e-zdrowia, zarówno w kontekście krajowym jak i europejskim czy światowym. Rozwiązania w obszarze e-zdrowia polegają nie tylko na gromadzeniu danych w postaci

¹ *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

² *Słownik synonimów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

³ Gawrońska-Błaszczuk, A., Łuczak-Noworolnik, L., 2015, *Analiza aspektów prawnych i praktycznych standaryzacji w wybranych obszarach ochrony zdrowia*, „Logistyka”, nr 3, s. 40 – 45.

⁴ Strzelecka, A., 2014, *Standardy GS1 jako fundament w komunikacji elektronicznej między organizacjami*, w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 808, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 451 – 460.

elektronicznej przez określony podmiot działający w ochronie zdrowia, ale również na możliwości współdzielenia danych w postaci elektronicznej pomiędzy różnymi podmiotami, realizującymi poszczególne usługi.

Raport przygotowany w 2012 roku przez ITU-T Technology Watch5 stanowi ilustrację trendów i cech charakterystycznych obszaru związanego z e-zdrowiem, a zwłaszcza standaryzacją i interoperacyjnością. Do najważniejszych trendów ostatnich lat można zaliczyć rozwój technologii mobilnej w tworzonych rozwiązaniach, personalizację świadczeń medycznych realizowanych w obszarze e-zdrowia, jak również rolę mediów społecznościowych w kształtowaniu rozwiązań e-zdrowia.

Rozwój i implementacja rozwiązań z zakresu ochrony zdrowia są w głównej mierze uzależnione od skuteczności i efektywności współpracy organizacji standaryzacyjnych, jak również instytucji wspierających wdrażanie opracowanych standardów. Analiza przedmiotowej literatury pozwala wyspecyfikować określoną grupę tego typu organizacji, działających w obszarze szeroko rozumianej ochrony zdrowia. Zostały one przedstawione na rysunku 1.



Rys. 1. Wiodące organizacje/inicjatywy w zakresie standaryzacji w obszarze ochrony zdrowia

Źródło: Opracowanie własne.

Przywołane na rysunku 1 organizacje, które zajmują się tworzeniem standardów to:

- **WHO** (ang. *World Health Organization*) Światowa Organizacja Zdrowia,

⁵ ITU-T Technology Watch Report, 2012, *E-health Standards and Interoperability*, ITU Telecommunication Standardization Bureau, Geneva, https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/23/01/T23010000170001PDFE.pdf [dostęp: 18.09.2015].

działająca w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i zajmująca się ochroną zdrowia; zadania WHO obejmują działanie na rzecz zwiększenia współpracy między państwami w dziedzinie ochrony zdrowia i zwalczania epidemii chorób zakaźnych, a także ustalanie norm dotyczących składu lekarstw i jakości żywności⁶;

- **DICOM** (ang. *Digital Imaging and Communications in Medicine*), organizacja międzynarodowa odpowiedzialna za normę dla potrzeb ujednoczenia wymiany i interpretacji danych medycznych reprezentujących lub związanych z obrazami diagnostycznymi w medycynie, takich jak obrazów tomografii komputerowej oraz wszystkich wykorzystujących technologie cyfrowe badań o wysokiej rozdzielczości obrazu⁷;
- **HL7** (ang. *Health Level Seven*), światowa organizacja odpowiedzialna za standard elektronicznej wymiany informacji w środowiskach medycznych, której celem jest rozwój standardów elektronicznej wymiany informacji klinicznych, finansowych i administracyjnych między systemami informatycznymi w ochronie zdrowia⁸;
- **GS1** (ang. *Global Standards One*), światowa organizacja zajmująca się tworzeniem i rozwojem standardów identyfikacyjnych i komunikacyjnych dla celów zarządzania łańcuchem dostaw i popytu niezależnie od branży⁹,
- **ICCBBA** (ang. *International Council for Commonality in Blood Banking Automation*), międzynarodowa organizacja tworząca standardy w zakresie identyfikacji i etykietowania produktów pochodzenia ludzkiego (m.in. krwi, komórek, tkanek, mleka, czy organów)¹⁰;
- **IHTSDO** (ang. *International Health Terminology Standards Development Organisation*), międzynarodowa organizacja odpowiedzialna za standard SNOMED CT, będący słownikiem terminologii klinicznej¹¹ [IHTSDO 2016].

Tworzone standardy są przedmiotem określonych norm – europejskich lub światowych, sankcjonujących zastosowanie wybranych standardów. Normy te są opracowywane przez uprawnione do tego instytucje, takie jak:

⁶ World Health Organization, 2016, WHO, <http://www.who.int/en/> [dostęp: 19.09.2015].

⁷ Digital Imaging and Communications in Medicine, DICOM, <https://www.dicomstandard.org/current/> [dostęp: 05.05.2018].

⁸ Health Level Seven, 2015, HL7, <http://www.hl7.org/> [dostęp: 19.09.2015].

⁹ GS1, 2016, www.gs1.org [dostęp: 16.02.2016].

¹⁰ ICCBBA, 2016, www.iccbba.org/ [dostęp: 14.09.2016].

¹¹ International Health Terminology Standards Development Organization, 2016, IHTSDO, www.snomed.org [dostęp: 14.09.2018].

- **CEN** (ang. *European Committee for Standardization*), europejska instytucja odpowiedzialna za opracowywanie, przyjmowanie i rozpowszechnianie norm europejskich oraz innych dokumentów normalizacyjnych we wszystkich obszarach gospodarki oprócz elektrotechniki, elektroniki i telekomunikacji¹²,
- **ISO** (ang. *International Organization for Standardization*), światowa organizacja normalizacyjna, odpowiedzialna za tworzenie międzynarodowych norm¹³.

System zarządzania jakością jest najczęściej wdrażaną normą z całej serii norm ISO. Mimo braku medycznego charakteru tej normy zakorzeniła się ona w obszarze opieki zdrowotnej [Lewandowski i Kautsch 2009]. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż spośród wielu norm ISO poświęconych jakości, wyróżnić można tylko jedną normę, która jest dedykowana jakości w ochronie zdrowia, tj. norma EN 15224:2012. Jej polski odpowiednik powstał w 2013 roku. Wyższe w porównaniu z normą ISO 9001 wymagania stawiane podmiotom leczniczym mogą stanowić przyczynę małej liczby wdrożeń tego standardu¹⁴.

Poniżej wymienione organizacje z kolei rekomendują zastosowanie wypracowanych standardów w praktyce i demonstrują sposób ich integracji, dla celów zapewnienia budowy interoperacyjnych rozwiązań:

- **IHE** (ang. *Integrating the Healthcare Enterprise*), instytucja złożona z przedstawicieli branży ochrony zdrowia, ukierunkowana na poprawę mechanizmów wymiany danych pomiędzy systemami komputerowymi, promująca zastosowanie takich standardów, jak DICOM czy HL7 dla celów wzrostu poziomu obsługi pacjenta¹⁵,
- **Continua**, międzynarodowa organizacja, która w oparciu o światowe standardy tworzy wytyczne w zakresie budowy personalizowanych urządzeń i usług w ochronie zdrowia w celu gromadzenia danych medycznych¹⁶,
- **ITU** (ang. *International Telecommunication Union*), najstarsza na świecie organizacja międzynarodowa ustanowiona w celu standaryzowania oraz regulowania rynku telekomunikacyjnego i radiokomunikacyjnego¹⁷.

¹² European Committee for Standardization, 2016, CEN, www.cen.eu [dostęp: 14.09.2016].

¹³ International Organization for Standardization, 2016, ISO, <http://www.iso.org/iso/home/about.htm> [dostęp: 23.08.2015].

¹⁴ Trela, A., *Jakość usług medycznych i bezpieczeństwo pacjentów. Trendy i dobre praktyki zarządzania*, Wiedza i Praktyka, Warszawa 2014.

¹⁵ Integrating the Healthcare Enterprise, 2016, www.ihe.net [dostęp: 14.09.2016].

¹⁶ Continua Health Alliance, 2016, <http://www.continuaalliance.org/about-continua> [dostęp: 12.01.2016].

¹⁷ ITU-T Technology Watch Report, 2012, *E-health Standards and Interoperability*, ITU Telecom-

Warto podkreślić, że współpraca wspomnianych instytucji w wielu przedsięwzięciach, np. projektach europejskich finansowanych w różnym stopniu przez Komisję Europejską, stanowi potwierdzenie dążenia do osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest budowa praktycznych rozwiązań na rzecz realizacji określonych usług w ochronie zdrowia. Przedmiotem rozważań w dalszej części artykułu są przykłady inicjatyw, bazujących na doświadczeniach i standardach z wybranych obszarów ochrony zdrowia.

Wybrane projekty UE jako odzwierciedlenie działań standaryzacyjnych

Działania i inicjatywy podejmowane na poziomie Unii Europejskiej w wyraźny sposób odzwierciedlają sygnalizowaną przez przedstawicieli ochrony zdrowia konieczność harmonizacji i standaryzacji określonych rozwiązań i sposobów przebiegu wybranych procesów. Konieczność ta jest z jednej strony rezultatem większej mobilności obywateli UE i dążeniem do jak największego poziomu obsługi pacjentów w kontekście świadczenia usług medycznych w ujęciu transgranicznym. Z drugiej strony harmonizacja i standaryzacja w określonych obszarach stanowią metodę zwalczania zagrożeń i postrzegane są jako sposób przeciwdziałania takim zjawiskom, jak wprowadzanie do legalnego obrotu towarowego produktów niewiadomego pochodzenia oraz występowaniu zjawiska niepożądanych działań produktów leczniczych. Ten trend, związany z harmonizacją i standaryzacją, można zaobserwować w całym obszarze związanym z ochroną zdrowia, a mianowicie w branży szpitalnej, farmaceutycznej, jak również wyrobów medycznych. Niezależnie od branży oraz obszaru zastosowań kluczową rolę w działaniach na rzecz ochrony zdrowia odgrywają nowoczesne technologie oraz rozwiązania informatyczne.

Pierwszy plan działania w zakresie strategii dla e-zdrowia w UE został przyjęty w 2004. Był to moment przelomowy, w którym Komisja Europejska rozpoczęła podejmowanie dedykowanych inicjatyw ukierunkowanych na szerokie wdrożenie rozwiązań z zakresu e-zdrowia w krajach Wspólnoty Europejskiej. Kraje członkowskie natomiast dały wyraz współdzielenia celu w postaci dążenia do upowszechniania tego typu inicjatyw poprzez aktywne uczestnictwo w różnorodnych projektach UE. W trakcie realizacji projektów nacisk kładziony jest na wypracowanie rozwiązań o charakterze zharmonizowanym i z wykorzystaniem w pełni dojrzałych i współdziałających ze sobą

rozwiązań, bazujących na interoperacyjnych standardach¹⁸.

Rozwiązania z wykorzystaniem ICT mogą przyczynić się do powstania źródeł wielu korzyści dla obywateli, pacjentów, pracowników ochrony zdrowia, jak również samych podmiotów świadczących usługi zdrowotne, a także rządowych podmiotów. Warunkiem koniecznym do osiągnięcia określonych korzyści jest jednak skuteczne i efektywne wdrażanie odpowiadających potrzebom użytkowników koncepcji rozwiązań. Tymczasem, mimo postępu technicznego i technologicznego, jak również dostępnych standardów o dojrzałym charakterze i sprawdzonym działaniu w praktyce, wdrażanie ICT w ochronie zdrowia spotyka się z wieloma barierami, do których zaliczyć można¹⁹:

- brak świadomości i przekonania co do zasadności wdrażania tego typu rozwiązań wśród pacjentów, obywateli oraz profesjonalistów,
- brak interoperacyjności pomiędzy różnorodnymi rozwiązaniami w obszarze e-zdrowia,
- ograniczoną liczbę wdrożeń pilotowych, wykazujących opłacalność inwestycji na rzecz e-zdrowia,
- różnice w kwestiach prawnych oraz poziomie zaawansowania rozwiązań w obrębie UE.

Komisja Europejska podejmuje szereg działań na rzecz zwalczania wyżej wymienionych barier, a w szczególności na rzecz doprowadzenia do stworzenia interoperacyjnych rozwiązań i niwelowania różnic prawnych. Konieczność zapewnienia interoperacyjności dotyczy czterech płaszczyzn: prawnej, organizacyjnej, semantycznej oraz technicznej. Organem, który inicjuje i nadzoruje prace na rzecz interoperacyjności transgranicznych rozwiązań na rzecz e-zdrowia jest *eHealth Network*. Organ ten został powołany do życia na mocy Dyrektywy 2011/24/UE. Gwarancją zapewnienia interoperacyjności rozwiązań ICT jest wykorzystanie europejskich i międzynarodowych standardów. Z uwagi jednak na zbyt ogólny charakter tych standardów, konieczne jest tworzenie bardziej szczegółowych i dedykowanych określonym zastosowaniom wytycznych, np.: w zakresie dostaw publicznych, wymiany danych medycznych, realizacji e-recepty w kontekście transgranicznym.

Spośród wielu projektów realizowanych w ramach strategii e-zdrowie w UE na uwagę zasługują wybrane projekty, mające bezpośredni wpływ na przedmiotowy zakres merytoryczny niniejszego artykułu. Właściwie wyko-

¹⁸ Komisja Europejska, 2012, *eHealth Action Plan 2012-2020 - Innovative healthcare for the 21st century*, Brussels, http://ec.europa.eu/health/ehealth/docs/com_2012_736_en.pdf [dostęp: 12.09.2015].

¹⁹ Tamże.

rzystane efekty, omówionych w dalszej części projektów, mogą przyczynić się do wzrostu skuteczności i efektywności procesów zarządzania obsługą pacjentów oraz przepływu produktów ochrony zdrowia. Projektem, który zajmuje szczególne miejsce wśród projektów z obszaru e-zdrowia, finansowanych ze środków UE, jest projekt epSOS. Do roku 2008 inicjatywy podejmowane w zakresie ochrony zdrowia na gruncie europejskim miały ograniczony zakres i zasięg, a realizowane były na ogólnym poziomie europejskiej współpracy. Pomimo różnic między poszczególnymi systemami opieki zdrowotnej w krajach europejskich, podobieństwa w zakresie wyzwań i ambicji do ciągłego reformowania tych systemów są jednak ogromne. Między innymi z tego powodu w 2008 r. Komisja Europejska opublikowała rekomendacje na temat tzw. interoperacyjności elektronicznych rejestrów zdrowotnych ponad granicami. W tym roku również zainicjowane zostały prace w ramach projektu epSOS, czyli *Smart Open Services for European Patients - Open eHealth Initiative for a European Large Scale Pilot of Patient Summary and Electronic Prescription*. Za cel projektu postawiono stworzenie mechanizmów i infrastruktury, umożliwiających praktyczną wymianę danych medycznych o pacjentach pomiędzy krajami Europy, jak również poprawę bezpieczeństwa pacjentów leczonych poza granicami kraju poprzez udostępnienie lekarzom odpowiednich danych. W projekcie skupiającym agendy rządowe, instytucje działające w obszarze ochrony zdrowia, jak i konsorcjum przedsiębiorstw informatycznych, uczestniczyło łącznie 45 beneficjentów z 23 krajów europejskich, w tym Polska. Przypieczętowaniem wszystkich działań podejmowanych w trakcie trwania projektu, zakończonego w roku 2014, było opracowanie uzgodnionego w skali Europy scenariusza wymiany danych medycznych o pacjentach, ze szczególnym zwróceniem uwagi na tzw. kartę pacjenta (ang. *patient summary*) oraz elektroniczną receptę (ang. *e-prescription*) z wykorzystaniem dostępnych standardów w zakresie e-zdrowia. Rozwiązanie opracowane w ramach projektu epSOS jest ilustracją wspólnego podejścia, dającego nowe możliwości, dzięki zastosowaniu wymiany danych medycznych ponad granicami państw europejskich. Dodatkowo, rozwiązanie to wpływa na wzrost bezpieczeństwa i efektywności procesu diagnozowania i leczenia pacjentów przebywających poza granicami swojego kraju. Należy podkreślić, iż proponowane przez uczestników projektu rozwiązanie bazuje na krajowych rozwiązaniach poszczególnych krajów w przedmiotowym obszarze, jak również doświadczeniu i wiedzy poszczególnych beneficjentów. Dodatkowo podejście wypracowane w ramach projektu epSOS wpisuje się bezpośrednio

w priorytety Komisji Europejskiej w zakresie e-zdrowia, jak również idzie w parze z aktami prawnymi związanymi z opieką transgraniczną²⁰.

Kolejną inicjatywą, o której należy wspomnieć omawiając trendy europejskie w zakresie harmonizacji rozwiązań w obszarze e-zdrowia, jest rozpoczęty w 2014 roku projekt o nazwie openMedicine w ramach perspektywy Horyzont 2020. W projekcie uczestniczyło 8 partnerów, przy wsparciu bardzo licznej grupy ekspertów zewnętrznych. Należą do niej przedstawiciele takich instytucji, jak Światowa Organizacja Zdrowia (WHO, ang. *World Health Organization*), Europejska Agencja Leków (EMA, ang. *European Medicines Agency*), czy amerykański Urząd ds. Leków i Żywności (FDA, ang. *Food and Drug Administration*). Potrzeba realizacji tego projektu zrodziła się w wyniku zaobserwowanych trudności w zakresie możliwości świadczenia określonych usług w kontekście transgranicznym. Trudności te dotyczą w szczególności wymiany elektronicznej recepty oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa pacjenta w procesie wydania produktów leczniczych. Projekt openMedicine był projektem europejskim, ale miał charakter globalnej inicjatywy, koncentrując się na niepowtarzalnej identyfikacji produktów leczniczych, a tym samym bezpieczeństwie pacjenta w zastosowaniach transgranicznych. W ramach realizowanych prac kładziony był ogromny nacisk na możliwość wykorzystania istniejących standardów w zakresie ochrony zdrowia i e-zdrowia, jako narzędzia do budowy rozwiązania wspierającego realizację celów w projekcie²¹.

Innym projektem podkreślającym w sposób dobitny konieczność harmonizacji rozwiązań w zakresie e-zdrowia był projekt Antilope, realizowany przez grupę 23 partnerów – w tym przedstawiciele Polski – pomiędzy 2013 a 2015 rokiem. Projekt Antilope był projektem o charakterze sieci tematycznej ukonstytuowanej z przedstawicieli kluczowych europejskich organizacji, wspierających proces testowania i implementacji istniejących standardów i specyfikacji, tworzących podstawy i ramy dla interoperacyjności w zakresie e-zdrowia. Celem projektu było upowszechnianie wiedzy na temat standardów w zakresie e-zdrowia na rzecz ich implementacji w rozwiązaniach zarówno europejskich, jak i krajowych. Formuła projektu zakładała uczestnictwo grupy ekspertów, którzy w toku realizacji prac opiniowali ich zakres merytoryczny. Grupa ta była reprezentowana przez organizacje standaryzacyjne, takie jak m.in.: GS1 oraz HL7. Projekt miał charakter interaktywny i umożli-

²⁰ European Patients Smart Open Services, 2015, epSOS, www.epsos.eu [dostęp: 28.08.2015].

²¹ Open Medicine, 2015, www.open-medicine.eu [dostęp: 15.08.2015].

wiadł dialog pomiędzy jego uczestnikami a podmiotami w Europie odpowiedzialnymi za tworzenie i wdrażanie rozwiązań w obszarze e-zdrowia dzięki licznym regionalnym spotkaniom, które były organizowane cyklicznie przez cały czas trwania projektu. W wyniku realizacji prac w projekcie wypracowane zostało wspólne podejście w zakresie testowania i certyfikacji rozwiązań i usług w obszarze e-zdrowia w Europie²².

Podsumowanie

Obserwując sytuację na arenie europejskiej, można jednoznacznie stwierdzić, że mimo szeregu różnic na gruncie legislacji, zauważalny jest trend ukierunkowany na harmonizację stosowanych rozwiązań. Dodatkowo, można wyodrębnić grupę standardów w obszarze e-zdrowia, które stanowią podwaliny tworzonych podejść w zakresie identyfikacji oraz wymiany danych w obszarze ochrony zdrowia pomiędzy odpowiednimi podmiotami. Rosnące oczekiwania formułowane w stosunku do technologii informacyjnych, które powinny wpływać na zwiększenie efektywności funkcjonowania podmiotów opieki zdrowotnej sprawiają, że interoperacyjność standardów odgrywa w tym procesie kluczową rolę. Umożliwia ona budowanie kompleksowych rozwiązań i usług, ukierunkowanych na skrócenie czasu reakcji na potrzeby pacjenta oraz zwiększenie jego bezpieczeństwa.

Dodatkowo, zastosowanie interoperacyjnych standardów w budowanych usługach w obszarze ochrony zdrowia ogranicza koszty związane z ich realizacją. Interoperacyjne standardy wspólne dla wszystkich uczestników łańcucha dostaw w ochronie zdrowia są kluczem usprawniania funkcjonowania tej branży oraz wzrostu bezpieczeństwa pacjenta. Ze względu na trendy w obszarze ochrony zdrowia, jej globalny charakter i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa pacjenta, konieczna jest implementacja uzgodnionych i interoperacyjnych rozwiązań. Badania wykazały, że uzgodnione między partnerami w łańcuchu dostaw standardy odgrywają krytyczną rolę w procesie zarządzania placówkami opieki zdrowotnej.

²² Antilope, 2015, www.antilope.eu [dostęp: 05.05.2018].

Streszczenie

Trendy standaryzacyjne są od lat widoczne w obszarze ochrony zdrowia, a zwłaszcza w sferze rozwiązań w obszarze e-zdrowia. Rozwój i implementacja rozwiązań z zakresu ochrony zdrowia są w głównej mierze uzależnione od skuteczności i efektywności współpracy organizacji standaryzacyjnych, jak również instytucji wspierających wdrażanie opracowanych standardów. Działania i inicjatywy podejmowane na poziomie Unii Europejskiej w wyraźny sposób odzwierciedlają sygnalizowaną przez przedstawicieli ochrony zdrowia konieczność harmonizacji i standaryzacji określonych rozwiązań i sposobów przebiegu wybranych procesów. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rezultatów przeglądu literatury na temat działań o charakterze standaryzacyjnym w obszarze e-zdrowia na przykładzie wybranych projektów finansowanych ze środków UE.

Standardization in the area of e-health on the example of selected projects financed from EU funds

For many years, there have been noticeable standardization trends in the healthcare sector, especially in the eHealth. Development and implementation of healthcare solutions depend on the cooperation of standards development organization as well as institutions implementing these standards. Various activities and initiatives on the European level reflect the need – expressed by many industry stakeholders – to harmonize and standardize certain solutions and processes. The aim of this article is to present the results of review of the literature concerning standardization in eHealth based on EU-funded projects.

Bibliografia

Pozycje książkowe

1. Gawrońska-Błaszczyk, A., Łuczak-Noworolnik, L., 2015, *Analiza aspektów prawnych i praktycznych standaryzacji w wybranych obszarach ochrony zdrowia*, „Logistyka”, nr 3, s. 40-45.
2. *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
3. *Słownik synonimów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
4. Strzelecka, A., 2014, *Standardy GS1 jako fundament w komunikacji elektronicznej między organizacjami*, w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 808, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 451-460.
5. Trela, A., *Jakość usług medycznych i bezpieczeństwo pacjentów. Trendy i dobre praktyki zarządzania*, Wiedza i Praktyka, Warszawa 2014.

Strony internetowe

1. Antilope, 2015, www.antilope.eu [dostęp: 05.05.2018].
2. Continua Health Alliance, 2016, <http://www.continuaalliance.org/about-continua> [dostęp: 12.01.2016].

3. Digital Imaging and Communications in Medicine, DICOM, <https://www.dicom-standard.org/current/> [dostęp: 05.05.2018].
4. European Patients Smart Open Services, 2015, epSOS, www.epsos.eu [dostęp: 28.08.2015].
5. European Committee for Standardization, 2016, CEN, www.cen.eu [dostęp: 14.09.2016].
6. GS1, 2016, www.gs1.org [dostęp: 16.02.2016].
7. ITU-T Technology Watch Report, 2012, *E-health Standards and Interoperability*, ITU Telecommunication Standardization Bureau, Geneva, https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/23/01/T23010000170001PDFE.pdf [dostęp: 18.09.2015].
8. Komisja Europejska, 2012, *eHealth Action Plan 2012-2020 - Innovative healthcare for the 21st century*, Brussels, http://ec.europa.eu/health/ehealth/docs/com_2012_736_en.pdf [dostęp: 12.09.2015].
9. Health Level Seven, 2015, HL7, <http://www.hl7.org/> [dostęp: 19.09.2015].
10. ICCBBA, 2016, www.iccbba.org/ [dostęp: 14.09.2016].
11. Integrating the Healthcare Enterprise, 2016, www.ihe.net [dostęp: 14.09.2016].
12. International Health Terminology Standards Development Organization, 2016, IHTSDO, www.snomed.org [dostęp: 14.09.2018]
13. International Organization for Standardization, 2016, ISO, <http://www.iso.org/iso/home/about.htm> [dostęp: 23.08.2015].
14. Open Medicine, 2015, www.open-medicine.eu [dostęp: 15.08.2015].
15. World Health Organization, 2016, WHO, <http://www.who.int/en/> [dostęp: 19.09.2015].

Identyfikacja operatorów usług kluczowych w świetle wymogów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii

Uwagi wstępne

Przyjęcie w dniu 6 lipca 2016 r. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii¹ stanowi wyraz uznania priorytetowego znaczenia bezpieczeństwa cybernetycznego dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jak wskazano w preambule aktu, niezawodność i bezpieczeństwo sieci, systemów i usług informatycznych mają zasadnicze znaczenie dla działalności gospodarczej i społecznej². Dostrzeżono przy tym, iż „skala, częstotliwość oraz wpływ incydentów w zakresie bezpieczeństwa stają się coraz większe i stanowią poważne zagrożenie dla funkcjonowania sieci i systemów informatycznych. Systemy te mogą się również stać obiektem umyślnych szkodliwych działań, mających na celu uszkodzenie lub przerwanie ich działania. Tego typu incydenty mogą utrudniać prowadzenie działalności gospodarczej, powodować znaczne straty finansowe, podważać zaufanie użytkowników oraz powodować poważne straty w gospodarce Unii”³.

Dlatego uznano, że skuteczne reagowanie na wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych wymaga przyjęcia całościowego podejścia na poziomie Unii, obejmującego wymogi dotyczące budowania i planowania wspólnych minimalnych zdolności, wymianę informacji, współpracę oraz wspólne wymogi w zakresie bezpieczeństwa⁴. Te standardy powinny uwzględniać wszystkie istotne incydenty i ryzyka, obejmując operatorów usług kluczowych i dostawców usług cyfrowych⁵.

¹ Dz.Urz. UE L 194 z 19.07.2016 r., s. 1, dalej jako dyrektywa NIS.

² Por. motyw 1 preambuły dyrektywy NIS.

³ Motyw 2 preambuły dyrektywy NIS.

⁴ Por. motyw 6 preambuły dyrektywy NIS.

⁵ Por. motyw 7 preambuły dyrektywy NIS.

W związku z powyższym, w niniejszym opracowaniu przedstawiono wymogi dyrektywy NIS odnoszące się do identyfikacji operatorów usług kluczowych, a także problemy prawne związane z transpozycją jej postanowień do prawa krajowego. Dokonano w szczególności oceny proponowanych w tym zakresie rozwiązań na podstawie przygotowanego w Ministerstwie Cyfryzacji projektu z dnia 31 października 2017 r. ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa⁶.

Wymogi dyrektywy NIS w zakresie identyfikacji operatorów usług kluczowych

W dyrektywie przyjęto rozproszony system identyfikacji operatorów kluczowych. To państwa członkowskie uznano bowiem odpowiedzialnymi za określanie podmiotów spełniających przyjęte w dyrektywie przesłanki uznania za operatora usługi kluczowej⁷. Obejmuje to dokonanie oceny, które usługi powinny być uznane za kluczowe dla utrzymania krytycznej działalności społecznej i gospodarczej, jak również tego, czy podmioty zaliczone do sektorów i podsektorów objętych harmonizacją, a świadczące te usługi, spełniają kryteria identyfikacji⁸.

Operatorzy usług kluczowych często zależni są przy ich realizacji od dostawców usług cyfrowych, takich jak usługi przetwarzania w chmurze, wyszukiwarki internetowe czy internetowe platformy handlowe. Dlatego dyrektywa NIS powinna mieć zastosowanie także do dostawców takich usług⁹. Powinni oni zapewnić poziom bezpieczeństwa współmierny do stopnia ryzyka, na jakie narażone jest bezpieczeństwo świadczonych przez nich usług cyfrowych, ze względu na ich znaczenie dla działalności innych przedsiębiorców w Unii Europejskiej. Ponieważ jednak ryzyko to jest mniejsze niż względem operatorów usług kluczowych, uznano, że dostawcom usług cyfrowych należy pozostawić swobodę podejmowania środków, które uznają za odpowiednie do zarządzania ryzykami, na jakie może być narażone bezpieczeństwo ich sieci i systemów informatycznych¹⁰.

Na tym tle, dalsze rozważania poświęcono szczegółowiej unormowanemu w dyrektywie statusowi operatorów usług kluczowych. Istotne w tym zakre-

⁶ Projekt wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji dostępny na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304650> [dostęp: 30.01.2018 r.].

⁷ Por. motyw 19 preambuły dyrektywy NIS.

⁸ Por. motyw 20 preambuły dyrektywy NIS.

⁹ Por. motyw 48 preambuły dyrektywy NIS.

¹⁰ Por. motyw 49 preambuły dyrektywy NIS.

nie jest odniesienie się do przestanek ich identyfikacji. Zgodnie z art. 4 pkt 4 Dyrektywy NIS operatorem usługi kluczowej jest podmiot publiczny lub prywatny, należący do jednego z rodzajów, o których mowa w załączniku II Dyrektywy, spełniający kryteria określone w art. 5 ust. 2 Dyrektywy. Z powołanego przepisu wynika, że nie ograniczono tej grupy jedynie do podmiotów prywatnych, świadczących usługi komercyjnie. W załączniku II Dyrektywy wymieniono natomiast sektory i podsektory objęte harmonizacją oraz ogólnie określono grupy podmiotów w nich działających. Wśród sektorów wyliczono: 1. Energetykę; 2. Transport; 3. Bankowość; 4. Infrastrukturę rynków finansowych; 5. Służbę zdrowia; 6. Zaopatrzenie w wodę pitną i jej dystrybucję oraz 7. Infrastrukturę cyfrową¹¹. Warto zaznaczyć, że dyrektywa ma w świetle jej art. 3 charakter harmonizacji minimalnej, co umożliwia przyjmowanie państwom członkowskim przepisów zapewniających wyższy poziom bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, w tym także poprzez szerszy niż w dyrektywie zakres przedmiotowy i podmiotowy regulacji.

Potencjalnymi operatorami usług kluczowych zgodnie z załącznikiem dyrektywy, mogą być np. operatorzy ropociągów, przewoźnicy lotniczy, zarządcy infrastruktury, ośrodki opieki zdrowotnej – świadczeniodawcy zgodnie z Dyrektywą 2011/24/UE, operatorzy inteligentnych systemów transportowych, operatorzy systemu dystrybucyjnego, armatorzy, dostawcy i dystrybutorzy wody przeznaczonej do spożycia itd. Dla klasyfikacji jako operatora usługi kluczowej istotne jest jednak, by konkretne podmioty nie tylko mieściły się w jednym z sektorów, podsektorów oraz rodzaju podmiotów wymienionych w załączniku dyrektywy, lecz dodatkowo łącznie spełniały materialnoprawne kryteria kwalifikacji wskazane w art. 5 ust. 2 Dyrektywy NIS. Należą do nich następujące przesłanki:

1. Podmiot świadczy usługę, która ma kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej;
2. Świadczenie tej usługi zależy od sieci i systemów informatycznych;
3. Incydent miałby istotny skutek zakłócający dla świadczenia tej usługi.

Status operatora usługi kluczowej powiązано zatem: z rodzajem świadczonej usługi (usługi kluczowej, czyli takiej, która ma kluczowe znaczenie dla utrzymania działalności społecznej lub gospodarczej); z zależnością świadczenia tej usługi od sieci i systemów informatycznych, jak również z istotnością potencjalnego incydentu bezpieczeństwa komputerowego dla świadczenia

¹¹ Podsektory obejmują np. w ramach sektora transportu: transport lotniczy, kolejowy, wodny i drogowy, a w sektorze energetyki - energię elektryczną, ropę naftową i gaz.

tej usługi. Wobec faktu, iż wykaz usług kluczowych będzie opracowywany i rozpowszechniany przez każde z państw członkowskich¹², a ocena zależności świadczenia danej usługi od sieci i systemów informatycznych nie powinna nastroczać większych trudności w praktyce, kluczowym elementem ocenym dla uzyskania statusu operatora usługi kluczowej staje się wykazanie istotności skutku zakłócającego cyberincydentu dla świadczenia tej usługi. W związku z powyższym, w dyrektywie wskazano na pewne czynniki międzysektorowe (w rozumieniu ich adekwatności niezależnie od sektora działalności), które państwa członkowskie powinny uwzględniać przy określaniu *ad casum* istotności skutku zakłócającego. Należą do nich:

- a) liczba użytkowników zależnych od usługi świadczonej przez dany podmiot;
- b) zależność innych sektorów, o których mowa w załączniku II, od usługi świadczonej przez ten podmiot;
- c) wpływ, jaki incydenty – jeżeli chodzi o ich skalę i czas trwania – mogłyby mieć na działalność gospodarczą i społeczną lub bezpieczeństwo publiczne;
- d) udział tego podmiotu w rynku;
- e) zasięg geograficzny związany z obszarem, którego mógłby dotyczyć incydent;
- f) znaczenie podmiotu w utrzymywaniu wystarczającego poziomu usługi przy uwzględnieniu dostępności alternatywnych sposobów świadczenia tej usługi¹³.

Dla przykładu, nie wszystkie bowiem ośrodki opieki zdrowotnej ze względu na skalę swojej działalności powinny być kwalifikowane jako operatorzy usług kluczowych, a jedynie takie, które realizują świadczenia szpitalne dla określonej liczby użytkowników, osiągając np. więcej niż 18 tys. hospitalizacji rocznie¹⁴.

Opracowanie opartych na wymienionych kryteriach progów istotności skutku zakłócającego incydentu oraz ustanowienie wykazu usług kluczowych stanowią zatem obowiązki państw członkowskich bezpośrednio związane z zadaniem identyfikacji operatorów usług kluczowych. Proces ten, w odniesieniu do operatorów posiadających jednostkę organizacyjną na ich teryto-

¹² Por. art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 7 lit. b) Dyrektywy NIS.

¹³ W stosownych przypadkach należy uwzględnić także odpowiednie czynniki sektorowe. Por. art. 6 Dyrektywy NIS.

¹⁴ Przykładowy próg podany w ocenie skutków regulacji dla projektu z dnia 31 października 2017 r. ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

rium, powinien zakończyć się do 9 listopada 2018 r.¹⁵ Państwa członkowskie jednakże, po upływie tego terminu, powinny dokonywać nie rzadziej niż co 2 lata przeglądu i stosownej aktualizacji wykazu operatorów kluczowych, jak również przekazywać Komisji, nie rzadziej niż co 2 lata, informacje umożliwiające ocenę wdrażania dyrektywy¹⁶. Wśród innych wymogów nałożonych dyrektywą NIS należy zasygnalizować obowiązki w zakresie:

- wyznaczenia właściwych organów krajowych ds. bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, pojedynczego punktu kontaktowego, Zespołu (Zespołów) Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego - CSIRT¹⁷;
- przyjęcia krajowej strategii w zakresie bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych¹⁸;
- odbierania zgłoszeń o incydentach bezpieczeństwa komputerowego¹⁹;
- zapewniania wykonywania i egzekwowania obowiązków operatorów usług kluczowych i dostawców usług cyfrowych.

W szczególności państwa członkowskie powinny zapewniać, by „operatorzy usług kluczowych podejmowali odpowiednie i proporcjonalne środki techniczne i organizacyjne w celu zarządzania ryzykami, na jakie narażone są wykorzystywane przez nich sieci i systemy informatyczne”²⁰ oraz „odpowiednie środki zapobiegające i minimalizujące wpływ incydentów dotyczących bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych wykorzystywanych w celu świadczenia takich usług kluczowych, z myślą o zapewnieniu ciągłości tych usług”²¹, jak również, by „operatorzy usług kluczowych niezwłocznie zgłaszali właściwemu organowi lub CSIRT incydenty mające istotny wpływ na ciągłość świadczonych przez nich usług kluczowych”²². Egzekwowalności tych obowiązków ma służyć mechanizm skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń krajowych przepisów przyjętych na podstawie dyrektywy²³.

¹⁵ Por. art. 5 ust. 1 dyrektywy NIS.

¹⁶ Por. art. 5 ust. 5 i art. 5 ust. 7 dyrektywy NIS.

¹⁷ Por. art. 8 i 9 dyrektywy NIS.

¹⁸ Por. art. 7 dyrektywy NIS.

¹⁹ Por. np. art. 14 dyrektywy NIS.

²⁰ Art. 14 ust. 1 dyrektywy NIS.

²¹ Art. 14 ust. 2 dyrektywy NIS.

²² Art. 14 ust. 3 dyrektywy NIS.

²³ Por. art. 21 dyrektywy NIS.

Transpozycja wymogów dyrektywy NIS w zakresie identyfikacji operatorów usług kluczowych do prawa krajowego

W celu transpozycji wymogów dyrektywy NIS w Ministerstwie Cyfryzacji pod koniec 2017 r. przygotowano i przedstawiono do konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. W zakresie identyfikacji operatorów usług kluczowych odnosi się on do takich zagadnień, jak: rozstrzyganie o statusie operatora usługi kluczowej, przyjęcie progów istotności skutku zakłócającego incydentu, ustanowienie wykazu usług kluczowych, prowadzenie wykazu operatorów usług kluczowych, identyfikacja operatorów transgranicznych, nałożenie obowiązków w zakresie cyberbezpieczeństwa na operatorów usług kluczowych, kontrola i nadzór nad wykonywaniem tych obowiązków oraz nakładanie administracyjnych kar pieniężnych z tytułu stwierdzonych naruszeń. Poniżej dokonano przeglądu i oceny wybranych rozwiązań zaproponowanych w projekcie z punktu widzenia ich zgodności z wymogami dyrektywy, jak również z uwzględnieniem zagadnienia konstytucyjności oraz efektywności planowanych regulacji.

Do identyfikacji operatorów usług kluczowych przyjęto formę decyzji administracyjnej. W art. 5 projektu zawarto bowiem definicję, zgodnie z którą: „operatorem usługi kluczowej jest podmiot należący do jednego z sektorów, podsektorów oraz rodzajów podmiotów wymienionych w załączniku do ustawy, posiadający jednostkę organizacyjną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wobec którego organ właściwy określony dla danego sektora wydał decyzję o uznaniu za operatora usługi kluczowej”. Tym samym wprowadzono dodatkowy, poza kryteriami ustrojowym i materialnymi, element formalny – wydania aktu administracyjnego o charakterze konstytutywnym, który rozstrzyga o statusie prawnym danego podmiotu jako operatora usługi kluczowej. Ponieważ dyrektywa nakłada na państwa członkowskie wymóg identyfikacji, zasadne jest, by szczególne obowiązki w zakresie cyberbezpieczeństwa ciążyły jedynie na tych podmiotach, względem których taka decyzja o uznaniu za operatora usługi kluczowej została wydana. Do postępowań w przedmiocie identyfikacji w zakresie nieuregulowanym w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴. Jest to niezależne od braku w projekcie *expressis verbis* odesłania do tego aktu,

²⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257, dalej jako k.p.a.

gdyż postępowanie w sprawie uznania za operatora usługi kluczowej spełnia wymagania zakresu stosowania przepisów k.p.a. wynikające z art. 1 pkt 1 tego aktu (nie przewidziano również wyłączeń w tym zakresie).

Projektodawcy nie zdecydowali się natomiast na przyjęcie względem części podmiotów statusu operatora usługi kluczowej, wynikającego wprost z przepisów prawa. Wydaje się, iż byłoby to dopuszczalne w świetle wymogów dyrektywy, gdyby dotyczyło podmiotów, co do których taka kwalifikacja nie budziłaby wątpliwości odnośnie realizacji przesłanek materialnych identyfikacji²⁵.

Decyzje w sprawie identyfikacji będą wydawane przez organy właściwe określone w art. 38 projektu, odpowiednie dla danego sektora działalności podmiotu. Przykładowo dla sektora energetycznego – organem właściwym będzie minister właściwy do spraw energii; dla sektora bankowego i infrastruktury rynków finansowych – minister właściwy do spraw instytucji finansowych, a dla sektora zaopatrzenia w wodę pitną i jej dystrybucji – minister właściwy do spraw środowiska. Podział na sektory, podsektory i rodzaje podmiotów wynikający z załącznika II Dyrektywy NIS transponowano natomiast do załącznika ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

Kryteria materialne kwalifikacji jako operatora usługi kluczowej zawarto w art. 5 ust. 2 projektu, wskazując, że organ właściwy wydaje decyzję o uznaniu za operatora usługi kluczowej, jeżeli:

1. Podmiot świadczy usługę, która ma kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej, zwaną dalej „usługą kluczową”, wymienioną w wykazie usług kluczowych;
2. Świadczenie tej usługi kluczowej zależy od systemów informacyjnych;
3. Incydent miałby istotny skutek zakłócający dla świadczenia usługi kluczowej przez tego operatora.

Warto zauważyć, że względem polskiej wersji językowej dyrektywy NIS, w projekcie ustawy wyrażenie „systemy informatyczne” zamieniono na „systemy informacyjne”. Wynika to z faktu, iż występujące w anglojęzycznej wersji

²⁵ Mogłoby to dotyczyć takich podmiotów publicznych, których katalog jest już zidentyfikowany (np. ze względu na obowiązek wpisania do publicznego rejestru), a których działalność ze swej istoty odpowiada pozostałym wymogom identyfikacji jako operatora usług kluczowych. Takie rozwiązanie utrudniałoby jednak różnicowanie zakresu podmiotowego operatorów usług kluczowych w zależności od progów istotności skutku zakłócającego incydentu. Szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współpraca pomiędzy organami państwowymi a operatorami usług kluczowych i dostawcami usług cyfrowych - zagadnienia proceduralne* [w:] A. Gryszczyńska (red.), *Analiza prawna wybranych regulacji objętych projektem ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa z dnia 31 X 2017 r. implementującej Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii*, Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne dla Ministerstwa Cyfryzacji, Warszawa 10.11.2017 r., s. 84-86.

dyrektywy sformułowanie „*security of network and information*”, nieprawidłowo przetłumaczono w przekładzie dyrektywy na język polski jako „*bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych*”. Jak słusznie wskazywała G. Szpor, wadliwy przekład mógłby skutkować wadliwą implementacją dyrektywy NIS, poprzez marginalizację w regulacji znaczenia ochrony treści przetwarzanych w systemach informatycznych. Należy zatem skorygować oficjalny przekład dyrektywy NIS na język polski, zastępując określenie „system informatyczny” określeniem „system informacyjny”²⁶. W powyższe postulaty wpisuje się terminologia stosowana w projekcie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, co należy ocenić pozytywnie.

Uzyskanie statusu operatora usługi kluczowej będzie następowało z dniem doręczenia decyzji o uznaniu za ten podmiot, gdyż zgodnie z art. 5 ust. 5 projektu podlegać będą one natychmiastowemu wykonaniu. Należy jednak rozdzielić uzyskanie statusu operatora usługi kluczowej od terminów realizacji ustawowych obowiązków związanych z tym statusem, które określono odrębnie w art. 68 projektu. Przykładowo, w odniesieniu do obowiązku wdrażania, dokumentowania i utrzymywania planów działania umożliwiających ciągłe i niezakłócone świadczenie usług kluczowych, ich dostępność, integralność, niezaprzeczalność oraz poufność, przewidziano jego realizację w ciągu „sześciu miesięcy od dnia otrzymania decyzji o uznaniu za operatora usługi kluczowej”²⁷.

Warto zaznaczyć, że przesłanki uznania danego podmiotu za operatora usługi kluczowej wiążą się ze świadczeniem przez taki podmiot konkretnej usługi mającej kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej, zależnej od sieci i systemów informatycznych i związanej z istotnym skutkiem zakłócającym, jaki miałby dla jej świadczenia incydent w zakresie cyberbezpieczeństwa. Identyfikacja takiego operatora odnosi się zatem do konkretnej świadczonej usługi i wiąże się z obowiązkami w zakresie cyberbezpieczeństwa dotyczącymi tej usługi. W przypadku świadczenia przez danego operatora więcej niż jednej usługi kluczowej, decyzja powinna być wydana osobno w odniesieniu do każdej z takich usług²⁸.

²⁶ G. Szpor, *Europejska regulacja bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych a suwerenność państwa* [w:] G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), *Internet. Strategie bezpieczeństwa*, Warszawa 2017, s. 68.

²⁷ Powinno być: „od dnia doręczenia decyzji o uznaniu za operatora usługi kluczowej”, by zapewnić spójność z przepisami k.p.a.

²⁸ W projekcie nie przewidziano wprost możliwości wydawania jednej decyzji względem danego operatora dotyczącej więcej niż jednej usługi kluczowej, np. „rodziny” usług kluczowych. Tego typu mechanizm dotyczy np. pozwoleń dopuszczających do obrotu rodzinę produktów biobójczych zgodnie z art. 17 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.Urz. UE L 167 z 27.06.2012 r., s. 1 z późn. zm.).

W sytuacji zaprzestania spełniania przed dany podmiot przesłanek uznania za operatora usługi kluczowej, proponuje się wydanie z urzędu lub na wniosek operatora decyzji o wygaśnięciu decyzji o uznaniu za operatora usługi kluczowej²⁹. Rozwiązanie to jest spójne z regulacją art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. (decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia nakazuje przepis prawa). Należy dopuścić również w stosownych przypadkach możliwość zmiany decyzji o uznaniu za operatora usługi kluczowej³⁰. W projekcie nie sprecyzowano natomiast, jaki typ rozstrzygnięcia zapadnie w sytuacji nieustalenia przesłanek identyfikacji po wszczęciu postępowania w tym przedmiocie. Jeżeli mimo wszczęcia postępowania, w następstwie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ dojdzie do wniosku, iż nie ma podstaw do uznania danego podmiotu za operatora usługi kluczowej, postępowanie w tym przedmiocie również musi zakończyć się decyzją administracyjną³¹. Właściwe w tym przypadku wydaje się przyjęcie formy decyzji o umorzeniu postępowania w całości na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., w projekcie nie przewidziano bowiem decyzji o odmowie uznania za operatora usługi kluczowej. Wszystkie rozstrzygnięcia w sprawach identyfikacji wydawane w I instancji przez organy właściwe będą podlegały natomiast fakultatywnemu zaskarżeniu wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a ponadto skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego w Warszawie³².

Można spodziewać się, iż wśród przesłanek kwalifikacji szczególną rolę będzie odgrywała ocena w danej sprawie istotności skutku zakłócającego incydentu dla świadczenia usługi kluczowej, która będzie dokonywana na podstawie progów istotności z uwzględnieniem czynników wskazanych w art. 5 ust. 3 projektu (zaczepniętych z art. 6 Dyrektywy NIS)³³. Liczebność podmiotów, na które zostaną nałożone obowiązki w zakresie cyberbezpieczeństwa bezpośrednio zależeć będzie zatem od przyjętych progów. Dlatego nie bez znaczenia jest sposób ich ustalania. Zgodnie z art. 7 projektu progi te będzie opracowywał minister właściwy do spraw informatyzacji we współpracy z organami właściwymi oraz dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

²⁹ Por. art. 5 ust. 4 projektu.

³⁰ Operator usługi kluczowej jest bowiem zobowiązany zgodnie z art. 9 projektu informować organ właściwy o każdej zmianie jego danych wpisanych do wykazu operatorów usług kluczowych w terminie 14 dni od zmiany tych danych, co w mojej opinii powinno skutkować odpowiednią zmianą decyzji i wpisem do wykazu operatorów usług kluczowych.

³¹ Por. art. 104 § 1 k.p.a.

³² Por. art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.).

³³ Tzw. czynników międzysektorowych. Fakultatywnie – z uwzględnieniem również czynników sektorowych – por. art. 7 ust. 1 i 2 projektu.

Co jednak istotne, będą one przyjmowane przez Radę Ministrów w drodze uchwały, do której dodatkowo będą stosowane przepisy o ochronie informacji niejawnych.

W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania, podstawę do oceny występowania jednej z przesłanek kwalifikacji jako operatora usługi kluczowej (skutku zakłócającego incydentu dla świadczenia tej usługi) stanowiłby akt prawa wewnętrznego, a nie akt prawa powszechnie obowiązującego. Zauważyć należy, że podmioty świadczące usługi w sektorach objętych ustawą nie miałyby (ze względu na stosowanie przepisów o ochronie informacji niejawnych) dostępu do pełnej informacji o kryteriach identyfikacji jako operatorów usług kluczowych, dostęp ten byłby również ograniczony w toku postępowań w sprawach identyfikacji. Może to budzić wątpliwości z punktu widzenia przejrzystości zasad prowadzenia działalności gospodarczej, pewności prawa czy zasady jawności, wymagałoby zatem ważenia kolidujących ze sobą wartości i wyraźnego uzasadnienia przez ustawodawcę przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności i ochrony interesu publicznego³⁴. Wydaje się natomiast, iż proponowane rozwiązania wzorowano na obowiązujących w ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³⁵. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, w którym określa się m.in. szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli, przyjmuje bowiem zgodnie z art. 5b tej ustawy formę uchwały Rady Ministrów, do której stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych. Warto jednak zaznaczyć, iż mimo pewnych wspólnych sfer regulacji, systemy zarządzania kryzysowego i cyberbezpieczeństwa, odznaczają się odrębną podstawą prawną, a projektowana ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa winna przede wszystkim implementować dyrektywę NIS. W tej ostatniej nie sprecyzowano jednak trybu przyjmowania przez państwa członkowskie progów istotności skutku zakłócającego cyberincydentu ani ich jawności bądź poufności.

Wydaje się natomiast, iż dostęp jedynie do kryteriów istotności skutku zakłócającego bez wykazu podmiotów zakwalifikowanych jako operatorów usług kluczowych (w przypadku ich przyjęcia w formie rozporządzenia Rady Ministrów, a nie jako akt prawa wewnętrznego) nie powodowałby nadmiernego ryzyka wzrostu liczby cyberincydentów u podmiotów niespełniających

³⁴ Szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współpraca...*, s. 81-89.

³⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm., dalej jako u.z.k.

kryteriów kwalifikacji jako operatorów usług kluczowych (a tym samym – nieobarczonych szczególnymi wymogami w zakresie cyberbezpieczeństwa). Nadmienić ponadto należy, iż w ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa podaje się szacunkowe wyliczenia potencjalnych podmiotów, które zostaną zakwalifikowane jako operatorzy usług kluczowych, niekiedy wymieniając ich nazwy lub cechy pozwalające na ich identyfikację, co częściowo wypaczałoby sens przyjęcia progów istotności w formie uchwały Rady Ministrów z zastosowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych³⁶. Dla porównania wykaz usług kluczowych ma mieć natomiast jawny charakter przyjmując w świetle art. 6 projektu postać rozporządzenia Rady Ministrów, z podziałem na sektory i podsektory wymienione w załączniku do ustawy, z uwzględnieniem znaczenia usługi dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest wykaz operatorów usług kluczowych. Na podstawie art. 8 projektu jego prowadzenie powierzono ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. Ze względu na częściową zbieżność tego wykazu z wykazem obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej można rozważyć czy tym podmiotem nie powinien być dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa³⁷. Wykaz operatorów usług kluczowych powinien zawierać:

1. nazwę (firmę) operatora usługi kluczowej;
2. sektor, podsektor i rodzaj podmiotu;
3. siedzibę i adres;
4. numer identyfikacji podatkowej NIP, jeżeli został nadany;
5. numer we właściwym rejestrze, jeżeli został nadany;
6. nazwę usługi kluczowej zgodną z wykazem;
7. datę rozpoczęcia świadczenia usługi kluczowej;
8. datę zakończenia świadczenia usługi kluczowej oraz
9. datę wykreślenia z wykazu operatorów usług kluczowych.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 projektu wpisanie do wykazu operatorów usług kluczowych lub wykreślenie z tego wykazu następuje na wniosek organu właściwego. Stanowi zatem czynność materialno-techniczną ściśle powiązaną z uprzednim wydaniem decyzji o uznaniu za operatora usługi kluczowej bądź decyzji o wygaśnięciu decyzji o uznaniu za tego operatora. Wydaje się przy

³⁶ Przykładowo w podsektorze elektroenergetycznym wskazuje się na 20 podmiotów, podsektorze ropy naftowej – 4, w podsektorze gazu – 22, w podsektorze transportu lotniczego – 15, w podsektorze transportu kolejowego – 10, w sektorze bankowości i infrastruktury rynków finansowych – 47, w służbie zdrowia – 131 (z podziałem na poszczególne województwa).

³⁷ Zob. art. 5b ust. 7 u.z.k.

tym, iż należałoby dopuścić możliwość zmiany danych objętych wykazem w następstwie zmiany decyzji o uznaniu za operatora usługi kluczowej, by zapewnić aktualność rejestru. Brak w projekcie jednak spójności pomiędzy art. 9 dotyczącym wymogu informowania o zmianie danych (organu właściwego przez operatora, a następnie ministra właściwego do spraw informatyzacji przez organ właściwy) a art. 8 projektu, który nie przewiduje wprost zmiany wpisu w wykazie (a tylko wpisanie do wykazu operatorów usług kluczowych lub wykreślenie z tego wykazu). Nie przewidziano również trybu sprostowania danych zawartych w wykazie.

Wywołującą wątpliwości kwestią jest ponadto zagadnienie dostępności danych o operatorach usług kluczowych wpisanych do wykazu. W świetle art. 8 ust. 5 projektu informacje z wykazu operatorów usług kluczowych minister właściwy do spraw informatyzacji udostępnia na wniosek CSIRT NASK, CSIRT MON, CSIRT GOV i dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Ponadto, zgodnie z kolejnym ustępem, informacje z wykazu operatorów usług kluczowych, w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań, minister właściwy do spraw informatyzacji udostępnia na wniosek określonym podmiotom: m.in. organom właściwym, Policji, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego itd. Zastosowanie klauzuli enumeratywnej sugerowałoby, iż jedynie na wniosek wymienionych podmiotów następuje udostępnienie danych z wykazu. Warto jednak zaznaczyć, iż dane zawarte w tym rejestrze mają charakter informacji publicznych. Nie wyłączono natomiast wprost stosowania do danych zawartych w wykazie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁸ (ani tym bardziej projektowanej ustawy o jawności życia publicznego). Z ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa powinien zatem wynikać odrębny i ograniczony podmiotowo czy też przedmiotowo tryb udostępniania informacji znajdujących się w wykazie operatorów usług kluczowych. Inną kwestią jest natomiast ocena samej zasadności zachowania poufności tego rejestru i braku jego powszechnej dostępności dla użytkowników usług kluczowych świadczonych przez operatorów.

³⁸ Dz.U. z 2016 r., poz. 1764, dalej jako: u.d.i.p. Wyłączenie stosowania u.d.i.p. wprowadzone w art. 3 ust. 3 projektu dotyczy natomiast jedynie informacji określonych w art. 3 ust. 2 tego projektu, co nie musi być równoznaczne z objęciem nim informacji zawartych w wykazie operatorów usług kluczowych.

Wymóg identyfikacji i ujęcia w wykazie operatorów usług kluczowych dotyczy tych podmiotów, które posiadają jednostkę organizacyjną na terytorium danego państwa członkowskiego. Może się jednak zdarzyć, iż podmiot świadczy usługę kluczową w dwóch lub większej liczbie państw członkowskich. W takim przypadku przed wydaniem decyzji o identyfikacji właściwy organ krajowy będzie prowadził uzgodnienia z organami właściwymi innych państw członkowskich, na których terytorium operator świadczy usługę kluczową³⁹. Wydaje się, iż wykaz operatorów usług kluczowych powinien w związku z tym obejmować również informacje o transgranicznym charakterze operatora, jeśli taki rozpoznano.

Uzyskanie statusu operatora usługi kluczowej będzie wiązało się z koniecznością spełnienia szeregu wymogów w zakresie cyberbezpieczeństwa. Obowiązki te wyliczono przede wszystkim w art. 10-13, art. 15 i art. 16 projektu. Dotyczą one w ogólności:

- zapewnienia bezpieczeństwa świadczonych usług kluczowych oraz ciągłości świadczenia tych usług⁴⁰;
- opracowania dokumentacji dotyczącej cyberbezpieczeństwa systemów informacyjnych wykorzystywanych do świadczenia usług kluczowych, w ciągu sześciu miesięcy od otrzymania decyzji o uznaniu za operatora

³⁹ Por. art. 40 projektu, art. 5 ust. 4 Dyrektywy NIS.

⁴⁰ Operatorzy usług kluczowych wdrażają system zarządzania bezpieczeństwem, zapewniający w szczególności:

- 1) zbieranie informacji o zagrożeniach cyberbezpieczeństwa i podatnościach na incydenty systemów informacyjnych wykorzystywanych przez nich do świadczenia usług kluczowych;
- 2) zarządzanie incydentami, w tym ich identyfikację, klasyfikację i ustalenie priorytetów obsługi incydentów, rejestrację, analizę, wyszukiwanie powiązań, podejmowanie działań naprawczych i usuwanie przyczyn wystąpienia incydentów oraz przekazywanie informacji o incydentach poważnych do właściwego CSIRT;
- 3) odpowiednie i proporcjonalne środki techniczne i organizacyjne w celu analizowania i zarządzania ryzykami, na jakie narażone są systemy informacyjne wykorzystywane przez nich do świadczenia usług kluczowych, uwzględniając najnowszy stan wiedzy oraz zapewniając poziom bezpieczeństwa systemów informacyjnych odpowiedni do istniejącego ryzyka;
- 4) zarządzanie ryzykiem zakłócenia ciągłości świadczenia usługi kluczowej, w tym prowadzenie jego systematycznego szacowania oraz dokumentowanie;
- 5) objęcie świadczonych usług kluczowych systemem monitorowania w trybie ciągłym;
- 6) bezpieczeństwo fizyczne i środowiskowe, w tym kontrolę dostępu;
- 7) utrzymanie i bezpieczną eksploatację systemów informacyjnych ;
- 8) wdrażanie, dokumentowanie i utrzymywanie planów działania umożliwiających ciągłe i niezakłócone świadczenie usług kluczowych, ich dostępność, integralność, niezaprzeczalność oraz poufność;
- 9) stosowanie środków zapobiegających i ograniczających wpływ incydentów na bezpieczeństwo systemów informacyjnych wykorzystywanych przez nich do świadczenia usług kluczowych;
- 10) stosowanie wewnętrznych procedur zgłaszania i obsługi incydentów;
- 11) stosowanie środków łączności umożliwiających prawidłową i bezpieczną komunikację w ramach krajowego systemu cyberbezpieczeństwa (art. 10 ust. 2 projektu).

usługi kluczowej oraz przechowywania tej dokumentacji przez okres 5 lat liczonych od początku roku następującego po roku jej wytworzenia⁴¹;

- identyfikowania, rejestrowania, klasyfikowania, zapewniania obsługi incydentów, a także zgłaszania incydentów poważnych⁴²;
- wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za cyberbezpieczeństwo świadczonych usług kluczowych, jak również zapewnienia użytkownikowi usługi kluczowej dostępu do wiedzy pozwalającej na zrozumienie zagrożeń cyberbezpieczeństwa i stosowanie skutecznych sposobów zabezpieczania się przed tymi zagrożeniami w zakresie związanym ze świadczoną usługą kluczową⁴³, a także
- przeprowadzania co najmniej raz na dwa lata audytu bezpieczeństwa teleinformatycznego⁴⁴.

Nałożone na operatorów usług kluczowych obowiązki będą realizowane przez wewnętrzne struktury odpowiedzialne za cyberbezpieczeństwo bądź za pośrednictwem podmiotów świadczących usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa na podstawie umów⁴⁵. Obowiązki te mogą obejmować zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne, które zostały zakwalifikowane jako operatorzy usług kluczowych. W projekcie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa przewidziano jednak pewne wymagania także względem podmiotów publicznych niemających statusu operatora. Wskazane w art. 4 pkt 6-14 projektu podmioty⁴⁶ są bowiem zobowiązane do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za cyberbezpieczeństwo świadczonych usług, jak również do obsługi cyberincydentów⁴⁷.

⁴¹ Nie dotyczy to operatorów będących jednocześnie właścicielami, posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń lub usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, gdyż te podmioty dokumentację w zakresie cyberbezpieczeństwa powinni uwzględnić w planach ochrony infrastruktury krytycznej (por. art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 62 projektu).

⁴² Szerzej w art. 12 i 13 projektu.

⁴³ Por. art. 15 ust. 1 projektu.

⁴⁴ Por. art. 16 projektu.

⁴⁵ Podmioty te powinny dysponować odpowiednim potencjałem organizacyjno-technicznym pozwalającym na zapewnienie cyberbezpieczeństwa obsługiwanych podmiotom; dysponować pomieszczeniami służącymi do świadczenia usług z zakresu reagowania na incydenty zabezpieczonymi przed zagrożeniami fizycznymi i środowiskowymi; jak również stosować zabezpieczenia w celu zapewnienia dostępności, integralności, poufności i rozliczalności przetwarzanych informacji z uwzględnieniem bezpieczeństwa osobowego, eksploatacji i architektury systemów (por. art. 15 ust. 2 projektu).

⁴⁶ Należą do nich: organy publiczne oraz jednostki je obsługujące; sądy i trybunały; Narodowy Bank Polski; Bank Gospodarstwa Krajowego; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa; jednostki podległe i nadzorowane przez organy administracji rządowej; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki i zrzeszenia; uczelnie publiczne i Polska Akademia Nauk oraz państwowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

⁴⁷ Por. art. 24 i 25 projektu.

Efektywna implementacja dyrektywy NIS wymaga nie tylko zidentyfikowania operatorów usług kluczowych i nałożenia na te podmioty określonych obowiązków w zakresie cyberbezpieczeństwa, lecz również ustanowienia odpowiednich mechanizmów kontrolnych i nadzorczych oraz systemu kar za naruszenia wymogów. Temu służyć mają regulacje zawarte w rozdziale 8 projektu „Nadzór i kontrola” oraz w rozdziale 10 „Przepisy o karach pieniężnych”. Organy właściwe zostaną uprawnione do przeprowadzania czynności kontrolnych u operatorów usług kluczowych. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa do kontroli, realizowanej wobec podmiotów będących przedsiębiorcami, zastosowanie mają znaleźć przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁸, z wyłączeniem art. 79, a wobec podmiotów niebędących przedsiębiorcami – przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴⁹, określające zasady i tryb przeprowadzania kontroli⁵⁰. Kontrola będzie mogła skutkować sformułowaniem zaleceń pokontrolnych dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości⁵¹, a następnie nałożeniem kary pieniężnej. W projekcie wysokości kar określono poprzez podanie górnych limitów wyrażonych w złotych w odniesieniu do poszczególnych naruszeń, nie zaś poprzez odniesienie do procentu rocznych przychodów operatora. W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosowane będą przepisy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego.

Podsumowanie

Implementacja dyrektywy NIS do prawa krajowego stanowi niewątpliwie wyzwanie z punktu widzenia efektywności projektowanych rozwiązań zarówno w zakresie identyfikacji operatorów usług kluczowych, jak i wdrażania przez nich spójnych standardów bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych (informacyjnych). Planowane w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa rozwiązania powinny w szczególności uwzględniać występującą często zbieżność cech operatorów usług kluczowych i operatorów infrastruktury krytycznej. Oba systemy regulacji nie wydają się jednak ze sobą spójne. Przyjęcie dla trybu identyfikacji operatorów usług kluczowych formy decyzji administracyjnej zapewnia co prawda realizację standardów

⁴⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 z późn. zm.

⁴⁹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

⁵⁰ Por. art. 48 ust. 2 projektu.

⁵¹ Por. art. 54 projektu.

proceduralnych wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak przejrzystości tego procesu nie będzie służyło z pewnością przyjęcie progów istotności skutku zakłócającego incydentu (jako jednego z podstawowych kryteriów kwalifikacji) w uchwale Rady Ministrów, do której będą miały zastosowanie przepisy o ochronie informacji niejawnych. Wątpliwości mogą budzić zagadnienia prowadzenia wykazu operatorów usług kluczowych, jego aktualizacji, sprostowania danych w nim zawartych, jak również zasady dostępu do danych z wykazu. W praktyce okaże się również, w jaki sposób będą następowały uzgodnienia w ramach rozpoznawania przez organy państw członkowskich operatorów transgranicznych, a także czy ustanowione względem podmiotów publicznych niebędących operatorami usług kluczowych obowiązki będą wystarczające dla zapewnienia cyberbezpieczeństwa szeroko ujmowanych usług publicznych. Z pewnością skuteczną realizacją wymogów dyrektywy NIS w prawie polskim będzie możliwa jedynie wówczas, jeżeli efektywne okażą się zaproponowane mechanizmy kontroli i nadzoru, w tym instytucja zaleceń pokontrolnych.

Streszczenie

Do dnia 9 listopada 2018 r. państwa członkowskie powinny zidentyfikować operatorów usług kluczowych posiadających jednostkę organizacyjną na ich terytorium. Zgodnie z dyrektywą 2016/1148 operatorem usług kluczowych jest podmiot publiczny lub prywatny, należący do jednego z rodzajów, o których mowa w załączniku II, spełniający kryteria określone w art. 5 ust. 2: a) podmiot świadczy usługę, która ma kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej; b) świadczenie tej usługi zależy od sieci i systemów informatycznych; oraz c) incydent miałby istotny skutek zakłócający dla świadczenia tej usługi. W artykule przedstawiono problemy prawne związane z identyfikacją operatorów usług kluczowych z punktu widzenia wymogów efektywnej implementacji dyrektywy 2016/1148, co jest istotne dla wdrażania standardów cyberbezpieczeństwa świadczonych usług.

Identifying operators of essential services from the perspective of the requirements of the Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union

By 9 November 2018, Member States shall identify the operators of essential services with an establishment on their territory. According to the Directive (EU) 2016/1148 an 'operator of essential services' means a public or private entity of a type referred to in Annex II, which meets the criteria laid down in Article 5(2): (a) an entity provides a service which is essential for the maintenance of critical societal and/or economic activities; (b) the provision of that service depends on network and information systems; and (c) an incident would have significant disruptive effects on the provision of that service. The article describes legal problems related to identifying operators of essential services from the perspective of the requirements of effective implementation of the Directive (EU) 2016/1148, which is important for the implementation of cyber security standards of services provided.

Bibliografia

Pozycje książkowe

1. Szpor G., *Europejska regulacja bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych a suwerenność państwa* [w:] Szpor G., Gryszczyńska A. (red.), *Internet. Strategie bezpieczeństwa*, Warszawa 2017.
2. Wilbrandt-Gotowicz M., *Współpraca pomiędzy organami państwowymi a operatorami usług kluczowych i dostawcami usług cyfrowych - zagadnienia proceduralne* [w:] *Analiza prawna wybranych regulacji objętych projektem ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa z dnia 31 X 2017 r. implementującej Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii*, Gryszczyńska A. (red.), Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne dla Ministerstwa Cyfryzacji, Warszawa 10.11.2017 r.

Akty prawne

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.Urz. UE L 194 z 19.07.2016 r., s. 1).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.Urz. UE L 167 z 27.06.2012 r., s. 1 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764).
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

Pozostałe

1. Projekt z dnia 31 października 2017 r. ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji (<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304650>, dostęp: 30.01.2018 r.).

Europejskie systemy elektronicznej obsługi dostaw publicznych. Analiza modeli systemów

Wstęp

Stały rozwój oraz wykorzystanie narzędzi i metod elektronicznego wsparcia w realizacji procesów zakupowych z udziałem sektora publicznego doprowadziły do powstania pojęcia elektronicznych zamówień publicznych. Oznacza ono wsparcie procesów dostaw w ramach zawartych kontraktów publicznych przez wykorzystanie elektronicznej komunikacji oraz elektronicznego przetwarzania transakcji.

Nadrzędnym celem stosowania elektronicznych narzędzi w dostawach publicznych jest wzrost efektywności ekonomicznej procesów zakupowych realizowanych przez podmioty publiczne. Osiągnięcie tego wzrostu wymaga doboru i użycia efektywnego w danych warunkach modelu elektronicznego systemu wsparcia obsługi dostaw publicznych.

Efektywność takiego systemu rozumiana jest przez autora jako zdolność do skutecznego wsparcia obsługi procesów dostaw publicznych z zachowaniem uzasadnionego poziomu kosztów tego wsparcia w warunkach, w których dany system funkcjonuje. Miarą tak definiowanej skuteczności jest stopień osiągniętego przez jednostki publiczne wzrostu efektywności ekonomicznej procesów zakupowych. Jego bezpośrednimi wskaźnikami będą obniżone koszty obsługi zakupów, skrócenie długości cyklu transakcyjnego, przyspieszenie płatności itp. W skali makroekonomicznej osiągnięcie wzrostu efektywności dostaw publicznych prowadzi do obniżenia kosztów budżetowych państwa, wzrostu globalnej efektywności zakupów publicznych, a także wzrostu konkurencyjności oraz innowacyjności w skali całej gospodarki¹.

W celu wsparcia działań na rzecz osiągnięcia tego wzrostu Komisja Europejska opublikowała w 2014 roku Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady Europy 2014/55/UE w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych².

¹ Rudnicki T., *Europejskie systemy elektronicznej obsługi dostaw publicznych*, <https://www.eprawo.net/images/KonferencjaNaukowa/Cyfrowe-usugi-publiczne-w-Europie.pdf>, s.146.

² Tamże.

Efektywność wsparcia obsługi dostaw publicznych przez system elektroniczny

Kluczowym kryterium zróżnicowania, przyjętym w poszukiwaniu modeli systemów elektronicznych, jest ich efektywność we wsparciu obsługi dostaw publicznych w określonych warunkach, w których dany system funkcjonuje. Wprowadzanie jednolitych dla całego obszaru Unii Europejskiej zmian prawnych (elektronizacja zamówień publicznych) odbywa się w sytuacji, w której – według wcześniejszych badań autora – krajowe warunki funkcjonowania zamówień publicznych są silnie zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich.

Zróżnicowanie krajowych warunków funkcjonowania zamówień publicznych, a w szczególności obsługi dostaw w ramach zawieranych kontraktów publicznych, stało się punktem odniesienia dla badań autora. Stanowi ono główną zmienną, w odniesieniu do której autor sformułował kryteria oceny efektywności poszukiwanych modeli systemów elektronicznych.

Stan zaawansowania jednostek publicznych w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia obsługi dostaw publicznych – definicja zmiennej i jej rola w tworzeniu modelu systemu

Zmienną określającą warunki, w których dany system funkcjonuje lub ma funkcjonować, można zdefiniować jako stan zaawansowania jednostek publicznych w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia obsługi dostaw publicznych. Stan ten można określić poprzez identyfikację dotychczasowych doświadczeń, przygotowania organizacyjnego i technicznego oraz osiągniętych rezultatów w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia obsługi dostaw publicznych.

Na podstawie analizy stanu zastanego w Polsce oraz kilku krajach Unii Europejskiej autor określił zakres zmienności stanu zaawansowania podmiotów administracyjnych w wykorzystaniu systemów elektronicznego wsparcia obsługi dostaw publicznych. W analizie zostały uwzględnione istniejące wcześniej obowiązki bądź praktyki wykorzystania systemów cyfrowych, wynikające z nich doświadczenia oraz będące w użyciu lub w ofercie rynkowej systemu wsparcia cyfrowego. Wynikiem analizy było określenie zakresu wartości, jakie może przyjmować zmienna reprezentująca badany stan zaawansowania danego kraju. Określone zostały następujące wartości zdefiniowanej zmiennej, reprezentujące poziomy stanu zaawansowania:

- brak zaawansowania – oznaczający niewiele lub brak doświadczeń bądź wcześniejszych obowiązków cyfrowego wsparcia procesów dostaw publicznych oraz brak lub uboga oferta rynkowa w zakresie systemów wsparcia,
- średnie zaawansowanie – oznaczające posiadanie pewnych doświadczeń lub wprowadzone wcześniej częściowe obowiązki cyfrowego wsparcia procesów dostaw publicznych, a także występowanie zauważalnej oferty rynkowej w zakresie systemów wsparcia,
- duże zaawansowanie – rozumiane jako posiadanie udokumentowanych doświadczeń lub wprowadzone wcześniej obowiązki cyfrowego wsparcia procesów dostaw publicznych, a także występowanie bogatej oferty rynkowej w zakresie systemów wsparcia.

Wstępne pytanie badawcze, wynikające ze zdefiniowanego, nadrzędnego celu zastosowania systemu wsparcia dostaw publicznych zostało sformułowane następująco:

Co warunkuje efektywność elektronicznego systemu wsparcia obsługi dostaw publicznych?

Proces tworzenia modeli systemów elektronicznej obsługi dostaw publicznych rozpoczęto od analizy i identyfikacji tych cech systemów, które w największym stopniu wpływają na efektywność ich wykorzystania w zróżnicowanych warunkach lokalnych. W tym celu autor artykułu zdefiniował trzy szczegółowe pytania badawcze:

- jakie cechy systemów informacyjnych obsługi dostaw publicznych wpływają na ich efektywność w danych warunkach?
- jakie wartości cech systemów informacyjnych obsługi dostaw publicznych różnicują te systemy, tworząc rozłączne zbiory wartości pozwalające określić zróżnicowane modele tych systemów?
- jakie to są modele?

Określenie cech systemów informacyjnych obsługi dostaw publicznych

Analiza źródeł naukowych, dokonana przez autora oraz badanie zgromadzonych materiałów o charakterze eksperckim, pozwoliła na zdefiniowanie następujących cech systemów informacyjnych obsługi dostaw publicznych, które w największym stopniu wpływają na ich efektywność w danych warunkach:

1. Infrastruktura usług (poziom i jakość podaży niezbędnych usług elektronicznych).
2. Zakres funkcjonalny (zakres wsparcia obsługi dostaw określony przez

rodzaje i liczbę wspieranych procesów biznesowych).

3. Źródła finansowania obsługi dostaw publicznych przez jednostki publiczne.
4. Źródła finansowania obsługi dostaw publicznych przez wykonawców dostaw.

W następnym etapie analiz i badań, dla każdej ze zdefiniowanych powyżej cech systemów informacyjnych, autor zidentyfikował zakresy zmienności wartości, jakie poszczególne cechy mogą przyjmować. Przyjęte w opisie zakresu zmienności miary (kwantyfikatory bądź specyficzne dla danej cechy wartości zmiennej) reprezentują zidentyfikowane w badaniach rzeczywiste i rozłączne względem siebie właściwości badanych systemów lub warunków ich funkcjonowania.

Zakresy zmienności cech systemów informacyjnych obsługi dostaw publicznych

Dla zdefiniowanych powyżej cech systemów informacyjnych obsługi dostaw publicznych określono ich zakresy zmienności przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Najważniejsze cechy systemów wsparcia obsługi dostaw publicznych oraz ich zakresy zmienności

1. Infrastruktura wyspecjalizowanych usług tworzących rzeczywiście lub potencjalnie dany system
• brak / słaba
• rozwinięta
2. Zakres funkcjonalny istniejącego lub postulowanego elektronicznego systemu obsługi dostaw publicznych (rodzaje i liczba obsługiwanych procesów biznesowych)
• zakres podstawowy (tylko faktury, ew. zamówienia dostaw)
• szeroki (większość typowych procesów obsługi dostaw – zamówienia, logistyka dostaw, faktury, płatności)
3. Finansowanie tworzenia i utrzymania elektronicznego systemu obsługi dostaw publicznych po stronie jednostek publicznych
• samodzielnie finansuje jednostka publiczna
• centralne finansowanie (rządowe)
4. Finansowanie tworzenia i utrzymania elektronicznego systemu obsługi dostaw publicznych po stronie Wykonawców
• samodzielne finansowanie przez Wykonawcę
• finansuje Zamawiający (finansowanie samodzielne lub centralne)

Źródło: opracowanie własne.

Analiza i identyfikacja zależności pomiędzy zdefiniowanymi cechami systemów i ich wartościami

W dalszej części artykułu na potrzeby tabelarycznego przedstawienia oceny zależności między wartościami analizowanych cech przyjęto następującą notację zapisu jej rezultatów:

Tabela 2. Notacja zapisu wyników oceny korelacji pomiędzy wartościami analizowanych cech systemów

Symbol	Znaczenie
+	Występuje korelacja pomiędzy badanymi wartościami cech
-	Brak korelacji pomiędzy badanymi wartościami cech

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwsze dwie cechy wymienione w tabeli 1 mają charakter techniczno-funkcjonalny. Infrastruktura systemu wsparcia dostaw publicznych jest zbiorem wyspecjalizowanych usług elektronicznych tworzących fizyczną podstawę działania danego systemu. Typowymi usługami infrastrukturalnymi są na przykład: przekazywanie danych handlowych w postaci dokumentów elektronicznych (EDI – zamówienia, dokumenty logistyczne, faktury), usługi archiwizacji e-dokumentów, katalogi elektroniczne, platformy aukcyjno-przetargowe, płatności elektroniczne.

Liczba i rodzaj tych usług bezpośrednio warunkują możliwości kształtowania sposobów wsparcia procesów biznesowych, składających się na obsługę dostaw publicznych.

Wsparcie obsługi procesów biznesowych (w tym procesów dostaw publicznych) przez systemy elektroniczne polega na wykorzystaniu usług infrastrukturalnych do utworzenia połączeń informacyjnych pomiędzy procesami wykonywanymi przez współpracujące gospodarczo podmioty. Wymiana informacji pomiędzy procesami realizowanymi przez podmioty gospodarcze wymaga utworzenia automatycznej, elektronicznej komunikacji między nimi, automatycznego przetwarzania przekazywanych danych i ich dystrybucji wewnątrz organizacji gospodarczej.

Zakres funkcjonalny systemu wsparcia dostaw publicznych tworzą określone rodzaje obsługiwanych procesów biznesowych. Stopień automatyzacji, a tym samym funkcjonalność systemów wsparcia dostaw publicznych, jest więc uzależniony od podaży usług infrastrukturalnych.

Opisane tutaj zależności między dwiema cechami – stanem infrastruktury systemu a jego zakresem funkcjonalnym – stanowią opis relacji między wartościami zmiennych, jakimi są te cechy.

Zależności pomiędzy wartościami tych cech przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Zależności między stanem infrastruktury i możliwym zakresem funkcjonalnym systemu wsparcia dostaw publicznych

zakres funkcjonalny systemu wsparcia dostaw publicznych		podstawowy	szeroki
infrastruktura systemu wsparcia dostaw publicznych	brak	+	-
	słaba	+	-
	rozwinięta	-	+

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie powyższej analizy można sformułować następujące wnioski:

- szeroki zakres funkcjonalny systemu elektronicznego wsparcia dostaw publicznych jest możliwy tylko w sytuacji, gdy infrastruktura usług elektronicznych tworzących fizyczną podstawę działania danego systemu jest rozwinięta (dojrzała). Oznacza to infrastrukturę złożoną ze zróżnicowanych, dopasowanych do potrzeb podmiotów gospodarczych usług, dostępnych w warunkach konkurencji rynkowej,
- w warunkach braku lub słabej podaży infrastrukturalnych usług elektronicznych, funkcjonalność systemu wsparcia obsługi dostaw publicznych będzie możliwa do wykorzystania tylko w podstawowym zakresie (np. przez wykorzystanie usług zagranicznych lub nowopowstałych usług, które mogą się wykazywać niskim poziomem dojrzałości).

Zależności przedstawione w tabeli 3 można zredukować do dwóch przypadków:

- brak lub słaba infrastruktura usług elektronicznych, pozwalająca na wykorzystanie systemu elektronicznego wsparcia tylko w podstawowym zakresie,
- dobrze rozwinięta infrastruktura usług elektronicznych, pozwalająca na wykorzystanie lub utworzenie systemu o szerokim wachlarzu funkcjonalności, spełniającym oczekiwania i potrzeby podmiotów gospodarczych wykorzystujących zaawansowane metody współpracy wspieranej elektronicznie.

Kolejne dwie zidentyfikowane przez autora cechy elektronicznych systemów wsparcia obsługi dostaw publicznych, mające wpływ na efektywność tych systemów, są związane z finansowaniem kosztów ich wdrożenia i funkcjonowania. Koszty obsługi dostaw publicznych ponoszą zarówno Zamawiający jak i Wykonawcy tych dostaw. Jednakże wprowadzany dyrektywny obowiązek elektronicznej obsługi dostaw publicznych dotyczy tylko jednostek publicznych. W stosunku do Wykonawców dostaw Dyrektywa 2014/55/UE nie nakłada obowiązków cyfrowych, dopuszczając dobrowolność przekazywania faktur w postaci elektronicznej za dostawy publiczne. Dlatego finansowanie kosztów systemów elektronicznej obsługi dostaw publicznych jest przez autora rozpatrywane jako odrębna cecha funkcjonowania tych systemów.

Finansowanie obsługi dostaw po stronie jednostek publicznych zawsze ma charakter publiczny, jednakże możliwe są dwa sposoby finansowania:

- ze źródeł finansowania działalności danej jednostki publicznej,
- finansowanie centralne (rządowe) dotyczące procesu wdrażania i eksploatacji systemu wspólnego dla wszystkich jednostek publicznych.

W przypadku braku lub niewielkiego zaawansowania jednostek publicznych w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia obsługi dostaw publicznych, samodzielna realizacja i finansowanie budowy oraz eksploatacji takiego systemu przez jednostkę publiczną będzie nieefektywne. Wynika to z braku doświadczenia tych jednostek oraz słabej infrastruktury usług elektronicznych.

Bardziej skutecznym rozwiązaniem może być finansowanie centralne, które będzie jednocześnie związane z zaprogramowanym i centralnie sterowanym wsparciem infrastrukturalnym oraz centralnie zarządzanym, spójnym i jednolitym procesem wdrażania podstawowych funkcjonalności systemu wsparcia dostaw publicznych.

Z punktu widzenia Wykonawców dostaw publicznych, brak infrastruktury usług oraz dopasowanego do ich potrzeb i możliwości systemu nie stwarza warunków do stosowania elektronicznego wsparcia dostaw. Samodzielne finansowanie elektronicznych procesów wsparcia dostaw publicznych przez Wykonawców nie będzie popularne bez zachęt ze strony Zamawiających.

Dlatego w tym przypadku taką zachętą dla Wykonawców może być finansowanie przynajmniej części kosztów elektronicznego wsparcia dostaw przez Zamawiających (w tym przez działania centralne).

Natomiast w sytuacji posiadania rozwiniętej infrastruktury usług cyfrowych oraz systemu wsparcia dostaw charakteryzującym się szerokim zakre-

sem funkcjonalnym, możliwości finansowania systemu są inne. Potencjalne zaawansowanie oraz doświadczenie podmiotów publicznych w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia dostaw publicznych będzie wystarczające do podjęcia przez te podmioty samodzielnej realizacji i finansowania nowego systemu.

Rozwinięta infrastruktura oznacza dostępność usług cyfrowych w warunkach konkurencyjnych, akceptowalnych i uzasadnionych kosztowo zarówno dla jednostek publicznych, jak i dla Wykonawców dostaw dla tych jednostek. Dlatego w tym przypadku skłonność Wykonawców do finansowania kosztów udziału w systemie elektronicznego wsparcia dostaw publicznych jest większa, ponieważ większe są możliwości poprawy efektywności procesów biznesowych także po stronie dostawców dóbr i usług dla jednostek publicznych.

Przedstawione powyżej opisowe zależności pomiędzy wszystkimi zdefiniowanymi wcześniej wartościami cech systemów elektronicznego wsparcia dostaw publicznych zostały przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4. Zależności między wartościami cech systemu elektronicznego wsparcia obsługi dostaw publicznych

Źródła finansowania	finansowanie obsługi dostaw po stronie jednostek publicznych		finansowanie obsługi dostaw po stronie Wykonawców	
	samodzielne finansowanie przez jednostkę publiczną	centralne finansowanie (rządowe)	samodzielne finansowanie przez Wykonawców	finansowanie przez Zamawiającego
Stan infrastruktury				
brak / słaba infrastruktura podstawowy zakres funkcjonalny systemu	-	+	-	+
rozwinięta infrastruktura szeroki zakres funkcjonalny systemu	+	-	+	-

Źródło: Opracowanie własne.

Opis zidentyfikowanych modeli systemów elektronicznej obsługi dostaw publicznych

Przedstawione w niniejszym artykule wyniki badań i analiz doprowadziły do podjęcia przez autora zadania określenia modeli systemów informacyjnych obsługi dostaw publicznych. Modele te zostały ustalone na podstawie

zbadanych, rozłącznych zbiorów wartości, jakie przyjmują najistotniejsze, rzeczywiste cechy badanych systemów, zidentyfikowane i opisane wcześniej w artykule. Wyniki opisanych badań pozwoliły na sformułowanie rekomendacji dotyczących określenia zbiorów cech i ich wartości (zebranych w tabeli 4), definiujących osobne modele systemu elektronicznego wsparcia obsługi dostaw publicznych.

Przedstawione w dalszej części opisy modeli systemów zostały utworzone na podstawie opisanych cech i ich rozłącznych wartości w odniesieniu do zmian określonego stanu zaawansowania Zamawiających, a także Wykonawców dostaw publicznych.

Model 1 – centralna platforma dostępowa – lista wartości cech i relacji między nimi

Pierwszy zidentyfikowany model określony został poprzez zestawienie następujących, rozłącznych wartości cech oraz relacji między nimi:

- infrastruktura z podstawowymi usługami cyfrowymi i podstawowym zakresem funkcjonalnym, która jest wystarczająca dla Zamawiających posiadających niewielki stopień zaawansowania w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia. Wszystkie funkcje i procesy zewnętrzne³ dostaw publicznych są obsługiwane przez platformę centralną, co stanowi jej atut na rynkach słabo rozwiniętych cyfrowo;
- konkurencyjność centralnej platformy w zakresie podstawowych usług elektronicznych, wspierających obsługę dostaw publicznych wobec usług rynkowych, obniża popyt na usługi komercyjne lub eliminuje je z rynku. Osłabia to potencjał rynkowy także w zakresie elektronicznych usług uzupełniających usługi podstawowe. Wprowadzenie obowiązku stosowania platformy jako jedyne punktu odbioru faktur za dostawy publiczne w warunkach dojrzałego, konkurencyjnego rynku elektronicznych usług wspierających obsługę dostaw osłabi potencjał i dynamikę tego rynku, zawężając i pogarszając jednocześnie zakres usług dostępnych dla podmiotów publicznych oraz ich dostawców;
- centralne finansowanie platformy dostępowej w modelu centralnym oczekiwane ze względu na nieefektywność samodzielnego finansowania przedsięwzięcia przez niedoświadczoną jednostkę publiczną;

³ Procesy zewnętrzne to procesy biznesowe wykonywane przez obie strony transakcji tj. odbywające się bezpośrednio pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą (np. fizyczne dostawy, przekazywanie dokumentów (danych) pomiędzy stronami transakcji).

- finansowanie kosztów Wykonawcy przez Zamawiającego jako wskazane w analizowanym modelu. Opisane przyczyny wprowadzania tego modelu (wymagania prawne nakładane na Zamawiających, słaba oferta infrastrukturalna) powodują, że motywacja Wykonawcy do finansowania współpracy elektronicznej jest niska, dlatego jego koszty powinny być finansowane przez Zamawiającego, także w ramach finansowania centralnego.

Wniosek: zbiór opisanych cech i ich wartości można interpretować jako wymagania modelu systemu o jednolitej infrastrukturze i funkcjonalności (Model 1 - centralna platforma dostępowa), który jest możliwy do wprowadzenia w sposób centralny (przez władze centralne). Model może być korzystny w sytuacji niskiego stopnia zaawansowania jednostek publicznych w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia i słabej infrastruktury usług cyfrowych. Jednakże może być on nieefektywny dla Wykonawców dostaw publicznych oraz dla jednostek publicznych posiadających bardziej zaawansowane systemy i doświadczenia z nimi związane.

Model centralnej platformy dostępowej spełniający dyrektywne wymagania interoperacyjności może stanowić narzędzie współpracy z jednostkami publicznymi Wykonawców krajowych oraz zagranicznych z obszaru Unii Europejskiej.

Model 2 – rozproszony model komercyjny **– lista wartości cech i relacji między nimi**

Drugim zidentyfikowanym w wyniku badań modelem jest rozproszony model komercyjny, określony poprzez zestawienie następujących, rozłącznych wartości cech oraz relacji między nimi:

- istniejąca, komercyjna infrastruktura z szerokim zakresem usług cyfrowych, dopasowanych do zróżnicowanych potrzeb Zamawiających i Wykonawców oraz szerokim zakresem funkcjonalnym systemu utworzonego z wykorzystaniem tych usług jako warunek wdrożenia modelu komercyjnego;
- zaawansowanie i doświadczenie Zamawiających oraz Wykonawców w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia dostaw publicznych jako bezpośredni warunek osiągnięcia oczekiwanej efektywności rozproszonego modelu komercyjnego;
- brak potrzeby bądź konieczności centralnego zarządzania oraz finansowania działań wdrożeniowych w realizacji modelu komercyjnego;

- ograniczona rola państwa, które w tym modelu występuje tylko jako regulator implementujący na grunt krajowy dyrektywne przepisy dotyczące dostaw publicznych;
- samodzielne finansowanie udziału w systemie przez jednostki publiczne oraz przez Wykonawców ze względu na ich doświadczenie w eksploatacji systemów komercyjnych;
- zaspokojenie większości potrzeb w obszarze dostaw publicznych przez rynek wysoko rozwiniętych, konkurencyjnych usług komercyjnych przy zachowaniu korzystnych relacji kosztowych;
- możliwa nierównowaga pomiędzy stanem zaawansowania jednostek publicznych a stanem zaawansowania Wykonawców – wówczas system rozproszony spełni wymagania Wykonawców, natomiast jednostki publiczne mogą nie być w stanie samodzielnie i efektywnie wykorzystać potencjału rynku.

Wniosek: zbiór wymienionych cech i ich wartości można interpretować jako wymagania modelu systemu, które mogą być spełnione tylko przez rynek komercyjny (model 2).

Porównanie cech obu utworzonych modeli oraz wymagań dotyczących ich efektywności, rozumianej zgodnie z wcześniejszą definicją, wskazuje, że są to modele wzajemnie rozłączne. Model centralnej platformy dostępowej będzie efektywny w warunkach słabego przygotowania danego rynku do nowej realizacji procesów dostaw publicznych. W obydwu przypadkach przyjęto, że poziom zaawansowania aktorów procesów dostaw publicznych jest względnie zbliżony, tzn. jest to poziom niski lub wysoki zarówno po stronie Zamawiających, jak i Wykonawców.

Jednakże wyniki prowadzonych przez autora badań stanu zaawansowania podmiotów procesów dostaw w różnych krajach wskazują, że na danym rynku może wystąpić sytuacja nierównowagi tego stanu pomiędzy jednostkami publicznymi oraz przedsiębiorstwami komercyjnymi. Ze względu na wieloletni rozwój technologii i metod elektronicznej współpracy w sektorze komercyjnym, przedsiębiorstwa będące Wykonawcami dostaw publicznych często posiadają własne narzędzia oraz doświadczenia, które relatywnie łatwo mogą być dostosowane do nowych wymagań elektronicznej dostaw publicznych. Każde przedsiębiorstwo komercyjne potencjalnie może być Wykonawcą dostaw publicznych, dlatego gotowość tych przedsiębiorstw powinna być uwzględniona w planowaniu elektronicznego systemu wsparcia dostaw publicznych.

Uwzględnienie nierównowagi stanu zaawansowania obu typów aktorów procesów dostaw oznacza potrzebę poszukiwania kolejnego modelu systemu, powstałego poprzez modyfikację wartości dwóch cech tworzących opisane modele systemów wsparcia dostaw publicznych. Nowe wartości cech dotyczą:

- infrastruktury usług cyfrowych (definiowanych osobno dla Zamawiających oraz dla Wykonawców),
- zakresu funkcjonalnego systemu wsparcia dostaw publicznych (także definiowanych osobno dla obu aktorów procesu).

Poszukiwania modelu dostosowanego do zróżnicowanego poziomu zaawansowania jednostek publicznych oraz przedsiębiorstw w wykorzystaniu systemów współpracy wspieranej elektronicznie doprowadziły do utworzenia trzeciego modelu systemu elektronicznego wsparcia dostaw publicznych – modelu mieszanego. Model mieszany powstał w wyniku selekcji określonych wartości cech modeli 1 oraz 2 w celu znalezienia modelu usuwającego częściowe braki efektywności tych modeli w sytuacji nierównowagi stanu zaawansowania aktorów procesu dostaw publicznych w wykorzystaniu systemów elektronicznych.

Model 3 – model mieszany

– lista wartości cech i relacji między nimi

Trzecim, zidentyfikowanym w wyniku badań, modelem jest model mieszany, łączący wybrane cechy pierwszych dwóch modeli, dopasowane do zróżnicowanego stanu zaawansowania obu stron procesu dostaw publicznych. Model mieszany został określony poprzez zestawienie następujących, rozłącznych wartości cech oraz relacji między nimi:

1. Jeden wspólny system elektronicznego wsparcia dostaw publicznych, posiadających odrębne zbiory zróżnicowanych cech udostępnianych osobno Zamawiającym oraz Wykonawcom;
2. Wartości cech systemu udostępnianych Zamawiającym (jednostkom publicznym):
 - 2.1. infrastruktura z podstawowymi usługami cyfrowymi dla jednostek publicznych,
 - 2.2. podstawowy zakres funkcjonalny systemu w modelu centralnej platformy dostępowej jako punktu dostępu do systemu dla Zamawiających,

- 2.3. centralne finansowanie kosztów elektronicznego systemu obsługi dostaw publicznych po stronie Zamawiających.
3. Wartości cech systemu udostępnianych Wykonawcom (przedsiębiorcom realizującym dostawy):
 - 3.1. rozwinięta infrastruktura z szerokim zakresem usług cyfrowych, dopasowanych do zróżnicowanych potrzeb Wykonawców, dostępnych w warunkach konkurencji rynkowej,
 - 3.2. szeroki zakres funkcjonalny systemu elektronicznego wsparcia dostaw publicznych,
 - 3.3. indywidualne finansowanie kosztów elektronicznego systemu obsługi dostaw publicznych po stronie Wykonawców.

Efektywność modelu mieszanego we wdrażaniu nowych przepisów dotyczących dostaw publicznych w kontekście ustalonych wartości cech

Założeniami wyjściowymi dla tworzenia modelu mieszanego były:

- niski stan zaawansowania Zamawiających w wykorzystaniu systemów cyfrowych,
- istotnie wyższy stan zaawansowania Wykonawców w wykorzystaniu systemów cyfrowych.

Wobec tak przyjętych założeń:

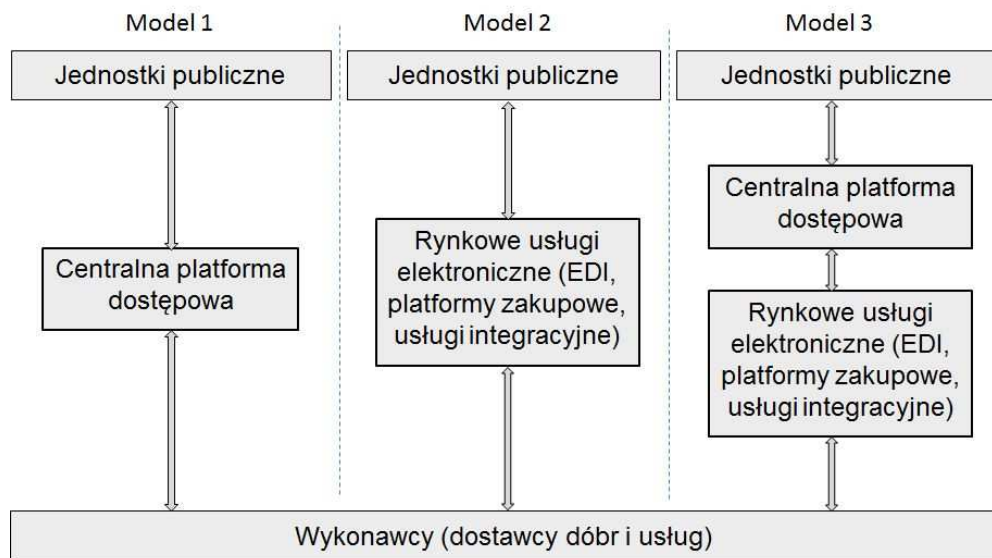
- infrastruktura z podstawowymi usługami cyfrowymi i podstawowym zakresem funkcjonalnym jest wystarczająca dla Zamawiających posiadających niewielki stopień zaawansowania w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia dostaw publicznych. Wszystkie funkcje i procesy zewnętrzne dostaw publicznych są obsługiwane przez platformę centralną, co stanowi jej siłę dla uczestników procesu słabo rozwiniętych cyfrowo,
- warunkiem efektywnego wdrożenia modelu mieszanego po stronie Wykonawców jest istniejąca, komercyjna infrastruktura z szerokim zakresem usług cyfrowych, dopasowanych do zróżnicowanych potrzeb Wykonawców oraz szerokim zakresem funkcjonalnym systemu utworzonego z wykorzystaniem tych usług.

Wnioski: zbiór wymienionych cech i ich wartości można interpretować jako wymagania modelu o zróżnicowanej funkcjonalności (jednolity, z podstawowymi usługami i funkcjonalnościami dla jednostek publicznych, zróżnicowany dla Wykonawców). Model mieszany pozwala na lepsze wykorzystanie dostępnych, potencjalnych cech systemu, dopasowując je do potrzeb i możli-

wości Zamawiających oraz do odrębnie identyfikowanych potrzeb i możliwości Wykonawców. Model mieszany umożliwia:

- uporządkowanie i ujednoczenie systemu po stronie podmiotów publicznych, w tym maksymalne uproszczenie wymagań, co porządkuje i upraszcza zarządzanie zmianą oraz obniża globalne koszty wdrożenia nowych regulacji oraz nowego systemu elektronicznego wsparcia dostaw,
- wykorzystanie komercyjnego rynku aplikacji i usług cyfrowych przez Wykonawców obniża koszty ich udziału w systemie, pozwala także na lepsze wykorzystanie potencjału technologii informatycznych w efektywnej obsłudze dostaw publicznych.

Rysunek 1 przedstawia graficzną reprezentację utworzonych i opisanych w niniejszej pracy modeli systemów elektronicznego wsparcia dostaw publicznych.



Rys. 1. Modele systemów elektronicznego wsparcia dostaw publicznych

Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowanie

Celem artykułu było przedstawienie wyników analiz i badań mających na celu utworzenie modeli systemów elektronicznej obsługi dostaw publicznych.

Utworzone zostały trzy modele systemów, różniące się zdolnością do skutecznego wsparcia obsługi procesów dostaw publicznych w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych, w których dany system funkcjonuje lub będzie funkcjonował.

Pierwszy z przedstawionych modeli – centralna platforma dostępowa – to model o jednolitej infrastrukturze i funkcjonalności, który jest możliwy do wprowadzenia w sposób centralny (przez władze centralne). Model może być korzystny w sytuacji niskiego stopnia zaawansowania jednostek publicznych w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia i słabej infrastruktury usług cyfrowych. Jednakże może być nieefektywny dla Wykonawców dostaw publicznych oraz dla jednostek publicznych posiadających bardziej zaawansowane systemy i doświadczenia z nimi związane. Jest to model zalecany dla krajów lub rynków niedojrzałych infrastrukturalnie, w których podmioty publiczne nie są zdolne do samodzielnego wdrożenia nowych przepisów dyrektywnych. Model centralnej platformy dostępowej może stanowić pierwszy krok w elektronicznej dostaw publicznych w krajach o takiej charakterystyce.

Drugim zidentyfikowanym w wyniku badań modelem jest rozproszony model komercyjny, który jest utworzony wyłącznie z funkcjonalności elektronicznych oferowanych przez rozwinięty rynek usług komercyjnych. Niezbędną cechą towarzyszącą temu modelowi jest wysoki poziom zaawansowania jednostek publicznych w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia obsługi dostaw publicznych.

Trzeci z utworzonych modeli powstał w wyniku analizy zalet i wad pierwszych dwóch modeli w sytuacji nierównowagi poziomu zaawansowania jednostek publicznych oraz ich dostawców w wykorzystaniu systemów współpracy wspieranej elektronicznie. Model ten prezentuje uproszczone i ujednolicone funkcjonalności oferowane słabo zaawansowanym jednostkom publicznym, jednocześnie udostępniając znacznie bardziej zaawansowane i zróżnicowane usługi bardziej doświadczonym i lepiej przygotowanym przedsiębiorstwom realizującym dostawy publiczne.

Streszczenie

Nadrzędnym celem stosowania elektronicznych narzędzi w dostawach publicznych jest wzrost efektywności ekonomicznej procesów zakupowych realizowanych przez podmioty publiczne. Osiągnięcie tego wzrostu wymaga doboru i użycia efektywnego w danych warunkach modelu elektronicznego systemu wsparcia obsługi dostaw publicznych.

Zidentyfikowane w literaturze oraz w badaniach autora zróżnicowanie krajowych warunków funkcjonowania zamówień publicznych, a w szczególności obsługi dostaw w ramach zawieranych kontraktów publicznych, stało się punktem odniesienia do poszukiwań modeli systemów elektronicznego wsparcia. Zróżnicowanie to pod pojęciem stanu zaawansowania jednostek publicznych w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia obsługi dostaw publicznych stało się główną zmienną, w odniesieniu do której autor sformułował kryteria oceny efektywności poszukiwanych modeli.

W artykule został przedstawiony proces poszukiwania modeli systemów elektronicznego wsparcia dostaw publicznych, dostosowanych do zróżnicowanego stanu zaawansowania jednostek publicznych oraz ich dostawców. Przedstawiono założenia, metodykę oraz wyniki poszukiwania głównych cech systemów elektronicznego wsparcia dostaw publicznych, określania zakresu zmienności tych cech oraz relacji między nimi. Uzyskany wynik tych poszukiwań został przedstawiony jako trzy zestawy cech o rozłącznych wartościach i zależnościach między ustalonymi wartościami. Pozwoliło to na zdefiniowanie trzech modeli systemu, których efektywność jest określona w odniesieniu do zróżnicowanych stanów zaawansowania Zamawiających oraz Wykonawców dostaw publicznych na poziomie całego kraju.

W artykule przedstawiony został proces definiowania i opisy następujących modeli systemów elektronicznego wsparcia dostaw publicznych:

- model 1 – centralna platforma dostępowa – zalecany dla krajów lub rynków niedojrzałych infrastrukturalnie,
- model 2 – rozproszony model komercyjny – utworzony przez rozwinięty rynek usług komercyjnych, przeznaczony dla jednostek publicznych o wysokim stopniu zaawansowania w wykorzystaniu elektronicznych systemów wsparcia,
- model 3 – model mieszany – prezentuje uproszczone i ujednoczone funkcjonalności oferowane słabo zaawansowanym jednostkom publicznym, jednocześnie udostępniając znacznie bardziej zaawansowane i zróżnicowane usługi bardziej doświadczonym i lepiej przygotowanym przedsiębiorstwom realizującym dostawy publiczne.

European systems of electronic public procurement management. Analysis of system models

The main goal of using electronic tools in public procurement is to increase the economic efficiency of purchasing processes carried out by public entities. Achieving this economic efficiency growth requires the proper selection and use of an efficient model of an electronic system supporting public procurement in given country circumstances.

The diversity of national conditions for the functioning of public procurement identified in the literature review and in the author's research, in particular of the supplies under public contracts concluded, has become the reference for searching for models of electronic support systems. This diversity meant as the level of advancement of public units in the use of electronic systems supporting the public supplies has become the main variable, referenced by the author in the formulation of the criteria for assessing the effectiveness of the models sought.

The article presents the process of searching for the models of electronic systems supporting public supplies, satisfying different needs resulting from the varied state of advancement of public entities and their suppliers in a given country. The assumptions, methodol-

ogy and results of searching for the main features of electronic support systems for public supplies are presented as well as identification of the scope of the variability of these features and the relations between them.

The result of this research was presented as three sets of features with disjoint values and dependencies between values of these features. It allowed defining three models of the system, whose effectiveness is determined in relation to different levels of advancement of the public entities and their suppliers at the level of the whole country.

The article presents the process of defining and descriptions of the following models of electronic systems supporting public supplies:

- model no 1 - central access platform - recommended for countries or markets having less mature or no infrastructure,
- model no 2 - a distributed commercial model, created by the developed commercial services market, designed for public units with a high degree of experience in the use of electronic support systems,
- model no 3 - mixed model - presents simplified and unified functionalities offered to underdeveloped public units, while providing much more advanced and diversified services to more experienced and better-prepared enterprises realizing public supplies.

Bibliografia

Pozycje książkowe

1. Cuylen A., Kosch L. & Breitner, *Development of a maturity model for electronic invoice processes*, M.H. Electronic Markets (2016).
2. Engel R., Krathu W., Zapletal M. et al., *Analyzing inter-organizational business processes*, Inf Syst E-Bus Manage (2016).
3. Ronchi S., Brun A., Golini R., Fan X., *What is the value of an IT e-procurement system?*, Journal of Purchasing & Supply Management 16 (2010), s. 131–140.
4. Taylor J.R., Tucker C.C., *Reducing Data Processing Costs through Centralized Procurement*, MIS Quarterly Vol. 13, No. 4 (Dec., 1989), s. 487-499.
5. Venkatesha V., Chanb F.K.Y, Thong J.Y.L., *Designing e-government services: Key service attributes and citizens' preference structures*, Journal of Operations Management 30 (2012) 116–133.

Strony internetowe

1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0055&from=PL> [dostęp: 10.01.2018].
2. <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/EINVCOMMUNITY/Guidance+Paper+for+EU+public+administrations> [dostęp: 11.01.2018].
3. Rudnicki T., Europejskie systemy elektronicznej obsługi dostaw publicznych, <https://>

www.eprawo.net/images/KonferencjaNaukowa/Cyfrowe-usugi-publiczne-w-Europie.pdf , s.146 [dostęp: 10.01.2018].

Oczekiwane rezultaty wdrożenia postulowanego procesu odbioru elektronicznej faktury ustrukturyzowanej w Urzędzie Gminy Zaniemyśl jako przykład cyfryzacji działań w administracji publicznej

Wprowadzenie

U podstaw obowiązku elektronicznego fakturowania w krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE), a w szczególności konieczności odbioru elektronicznych faktur ustrukturyzowanych w zamówieniach publicznych, leżą zapisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych¹. Dyrektywa została opublikowana w dniu 6 maja 2014 r., a weszła w życie w dniu 27 maja 2014 r. Dokument nakłada na wszystkie jednostki podlegające prawu zamówień publicznych, we wszystkich krajach członkowskich, obowiązek odbioru faktur w ustrukturyzowanej postaci elektronicznej. Obowiązek ten dotyczy zarówno podmiotów publicznych, jak też inne organizacje (m.in. przedsiębiorców, stowarzyszenia bądź fundacje), które realizują zadania publiczne albo korzystają ze środków unijnych i realizują zakupy zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych², ustawą o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi³ bądź ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴.

Na gruncie prawa polskiego wdrożenie zapisów Dyrektywy 2014/55/UE nastąpi na mocy projektowanej ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych.

Celem artykułu jest przedstawienie oczekiwanych rezultatów wdrożenia postulowanego procesu odbioru elektronicznej faktury ustrukturyzowanej w Urzędzie Gminy Zaniemyśl.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055> [dostęp 22.01.2018].

² Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177 z późn. zmianami <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040190177> [dostęp 22.01.2018].

³ Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2016 poz. 1920 z późn. zmianami <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160001920> [dostęp 22.01.2018].

⁴ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100 <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090190100> [dostęp 22.01.2018].

Wdrożenie obowiązku odbioru elektronicznej faktury

Termin wdrożenia zapisów Dyrektywy 2014/55/UE do porządków prawnych krajów unijnych, czyli zapewnienia, że wszelkie podmioty zamawiające tzn. jednostki sektora zamówień publicznych (jszp) będą odbierały i przetwarzały faktury elektroniczne, spełniające normę europejską dotyczącą fakturowania elektronicznego, został wyznaczony⁵:

- dla organów państwowych szczebla centralnego na 18 miesięcy od opublikowania odniesienia do normy europejskiej dotyczącej fakturowania elektronicznego i wykazu syntaktyk w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej,
- dla jednostek poniżej szczebla centralnego na 30 miesięcy od opublikowania odniesienia do normy europejskiej dotyczącej e-fakturowania⁶.

Należy mieć na uwadze, że rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady obowiązują wprost w krajach UE, natomiast dyrektywy muszą być wprowadzone na grunt prawa krajowego w formie odpowiednich ustaw. Dlatego też, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii opracowało projekt ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych, który obecnie jest zatwierdzany przez Rządowe Centrum Legislacji.

Krajowy projekt ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych⁷, zakłada wejście w życie niniejszej ustawy z dniem 18 kwietnia 2019 r. Oznacza to, że zamawiający w zamówieniach publicznych będą mieli obowiązek odbierania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych od wskazanego terminu, jeśli tylko wykonawca zamówienia publicznego taki dokument wyśle. Wykonawcy, natomiast zachowają pełną dowolność skorzystania z opcji wystawienia elektronicznej faktury – mogą to zrobić, jeśli uznają za ekonomicznie uzasadnione, ale ustawodawca nie nakłada na nich takiego wymogu.

Biorąc pod uwagę powyższe fakty, jednostki sektora zamówień publicznych, w perspektywie ok. pół roku, będą musiały odbierać od swoich dostawców ustrukturyzowane faktury elektroniczne. Obecnie, zgodnie z dostępnymi danymi, jednostki sektora zamówień publicznych nie odbierają elektronicznych faktur w ogóle lub w znikomym stopniu (2%)⁸, a ich świadomość i gotowość do wdrożenia tego procesu jest bardzo niewielka.

⁵ Dobrzeńska E. (2017) *Wdrożenie standardu elektronicznej faktury w kontekście systemów planowania zaopatrzenia materiałowego*, w: Witkowski K., Huk K, Perzyńska A. [red.]: *Współczesne trendy w logistyce. Zrównoważony rozwój*, Zielona Góra, s. 53-64.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055> [dostęp 22.01.2018].

⁷ Projekt ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311002/katalog/12504830#12504830> [dostęp 22.01.2018].

⁸ Dobrzeńska, E., Nogala, W., Nowak, P., 2018, *Stan e-fakturowania w administracji publicznej. Edycja 1, Projekt PEF*, Poznań, s. 25.

Platforma elektronicznego fakturowania

Chcąc wspomóc budowanie świadomości nt. e-fakturowania oraz wdrożenie obowiązku odbioru elektronicznej faktury przez polskie jednostki sektora zamówień publicznych, ówczesne Ministerstwo Rozwoju od października 2016 r. realizuje wieloletni projekt „Platforma pośrednicząca elektronicznego fakturowania dla sfery finansów publicznych”. Głównym celem projektu jest wprowadzenie obiegu ustrukturyzowanych faktur elektronicznych w relacjach z jednostkami sektora zamówień publicznych zgodnie z zapisami Dyrektywy 2014/55/UE⁹.

Instrumentem wdrożenia obowiązku odbioru e-faktur będzie Platforma Elektronicznego Fakturowania wspierająca proces realizacji obowiązku odbioru faktur elektronicznych przez jszp w Polsce. Konieczność zbudowania Platformy Elektronicznego Fakturowania wynika z potrzeby wsparcia firm i jednostek sektora zamówień publicznych w osiągnięciu organizacyjnej i technicznej gotowości do realizacji międzynarodowych transakcji gospodarczych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, a także umożliwienie jszp i przedsiębiorstwom (zwłaszcza z sektora MSP) aktywnego udziału w unijnym rynku zamówień publicznych oraz zastosowania metod współpracy wspieranych przez Unię Europejską¹⁰.

Działania realizowane w projekcie oraz oczekiwane rezultaty, w szczególności usługi oferowane za pośrednictwem Platformy (np. możliwość przesyłu zamówienia dostawy, awizo dostawy, potwierdzenia odbioru, fakturowanie, wystawianie faktury korygującej, wystawianie noty księgowej, generowanie raportów i zestawień dla władz publicznych) przyczynią się znacząco do poprawy dostępu do informacji publicznej w zakresie: realizacji zamówień publicznych, realizacji budżetu i zobowiązań podatkowych, działalności gospodarczej przedsiębiorstw oraz działalności sektora zamówień publicznych¹¹.

Pomimo iż, jednostki sektora zamówień publicznych od kwietnia 2019 r. muszą być gotowe do odbioru elektronicznej faktury, obecnie brakuje danych i wyliczeń na temat możliwych rezultatów wdrożenia elektronicznego fakturowania w Polsce. W związku z powyższym, przeprowadzono badanie efektów i korzyści wdrożenia e-fakturowania, polegające na porównawczej analizie procesowej stanu obecnego odbioru tradycyjnej faktury papierowej

⁹ Studium Wykonalności Projektu pt. *Platforma pośrednicząca elektronicznego fakturowania dla sfery finansów publicznych*, wersja 110.0, marzec 2016, s. 108.

¹⁰ Faktura elektroniczna w zamówieniach publicznych <http://efaktura.gov.pl/o-projekcie> [dostęp 25.01.2018].

¹¹ Tamże.

i stanu postulowanego odbioru e-faktury ustrukturyzowanej. W badaniu uzyskano ważne i interesujące wnioski zarówno dla firm rynkowych (wykonawców, tzn. dostawców towarów i usług), jak i dla jednostek sektora zamówień publicznych (zamawiających). Poniżej przedstawiono wyniki badania przeprowadzonego w Urzędzie Gminy Zaniemyśl.

Charakterystyka Urzędu Gminy Zaniemyśl (UGZ)

Gmina Zaniemyśl położona jest w zachodniej części powiatu średzkiego, w odległości 35 km od Poznania. Gminę zamieszkuje ok. 6,4 tys. mieszkańców, a najliczniej zamieszkałą wsią w gminie jest Zaniemyśl, który liczy ok. 2,5 tys. mieszkańców¹². **Urząd Gminy Zaniemyśl (UGZ)** zapewnia należyte wykonywanie spoczywających na Gminie zadań własnych, zleconych, wykonywanych na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej oraz publicznych powierzonych gminie w drodze porozumienia międzygminnego i komunalnego zawartego z powiatem¹³. W 2017 r. w UGZ zatrudnionych było 24 pracowników, którzy prowadzili obsługę administracyjną obywateli w ramach 4 referatów. Tabela 1 przedstawia dane charakterystyczne dla procesu obsługi tradycyjnej faktury papierowej w UGZ.

Tabela 1. Charakterystyka procesu odbioru tradycyjnej faktury papierowej w UGZ

OPIS	UGZ
Średnia liczba faktur zakupowych rocznie	1 200
Dział z największą ilością faktur zakupowych rocznie	Referat Infrastruktury
Średnia liczba faktur miesięcznie w wytypowanym dziale	50
Średnia liczba faktur dziennie w wytypowanym dziale	2-3
Średnia liczba dni roboczych w miesiącu	21
Standardowy termin płatności faktury (dni)	14-30

Źródło: opracowanie własne.

¹² Materiały informacyjne Urzędu Gminy Zaniemyśl, 2016.

¹³ Urząd Gminy Zaniemyśl, 2017, <http://www.biuletyn.net/nt-bin/start.asp?podmiot=zaniemysl/&strona=14&typ=podmenu&typmenu=14&menu=103&id=107&str=1> [dostęp: 25.01.2018].

Narzędzia i założenia porównawczej analizy procesowej

Do przeprowadzenia badań empirycznych dotyczących analizy porównawczej procesu odbioru tradycyjnej faktury papierowej z postulowanym procesem odbioru faktury elektronicznej w Urzędzie Gminy Zaniemyśl zastosowano metodykę analizy procesów biznesowych zgodną ze standardem BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation). Standard ten został opracowany przez organizację Object Management Group (OMG) i jest opisany w normie ISO/IEC 19510:2013(E) *Information technology – Object Management Group Business Process Model and Notation*. Jego głównym celem jest dostarczenie czytelnego sposobu przedstawienia procesów biznesowych, produkcyjnych lub administracyjnych, który będzie zrozumiały zarówno dla analityków, którzy dokonują analizy procesów, jak i programistów, odpowiedzialnych za ich techniczne wdrożenie¹⁴.

Standard BPMN 2.0 pozwala rzetelnie i zgodnie z rzeczywistością odwzorować procesy zachodzące w danej instytucji, aby następnie dokonać ich analizy pod kątem wykonywanych czynności, czasów ich trwania, wzajemnych zależności oraz wykorzystanych zasobów. Graficzna forma procesu, tzw. mapowanie, umożliwia pokazanie uporządkowanej sekwencji zdarzeń, czynności oraz towarzyszących im informacji w danym procesie¹⁵. Dzięki temu możliwe jest precyzyjne zidentyfikowanie obszarów potencjalnych usprawnień i innowacyjnych działań, aby uzyskać nowy, ulepszony model funkcjonowania procesu.

Mapowanie procesu obecnego (AS IS) oraz symulacja procesu docelowego (TO BE) zostały przeprowadzone w systemie informatycznym iGrafx. Oprogramowanie to jest jednym z najczęściej stosowanych programów, w których wykorzystuje się grafikę na potrzeby modelowania i symulacji procesów biznesowych, co ułatwia ich zrozumienie i prześledzenie przebiegu procesu¹⁶.

Po zakończeniu fazy mapowania i symulacji modelu AS IS odzwierciedlającego stan faktyczny oraz po przeanalizowaniu wybranych wskaźników (tabela 2) charakteryzujących aktualnie realizowany proces odbioru faktury papierowej, przystąpiono do kolejnego etapu badań, tj. tworzenia map procesowych oraz symulacji stanu docelowego (TO BE) po wdrożeniu postulowanego procesu odbioru elektronicznej faktury ustrukturyzowanej w Urzędzie

¹⁴ Drejewicz Sz. (2012) *Zrozumieć BPMN. Modelowanie procesów biznesowych*, Helion, Gliwice, s. 9-34.

¹⁵ White S.A., Miers, D. (2008) *BPMN Modeling and Reference Guide. Understanding and Using BPMN*, Future Strategies Inc., Florida, USA, s. 13-163.

¹⁶ Peppard J., Rowland P. (1997) *Re-engineering*, Gebethner & Ska, Warszawa, s. 210.

Gminy Zaniemyśl. Celem tego etapu było zobrazowanie na mapach procesowych planowanych zmian po wdrożeniu e-faktury, a następnie sprawdzenie za pomocą przeprowadzonej symulacji procesowej poprawności map, logiki sekwencji nowych, zaproponowanych czynności oraz zmian wartości przyjętych wskaźników. Analiza porównawcza dobranych wskaźników umożliwiła oszacowanie różnic, dotyczących czasu trwania, kosztu i wykorzystania zasobów w procesie, zachodzących pomiędzy modelem AS IS (faktura papierowa), a modelem TO BE (e-faktura) w Urzędzie Gminy Zaniemyśl.

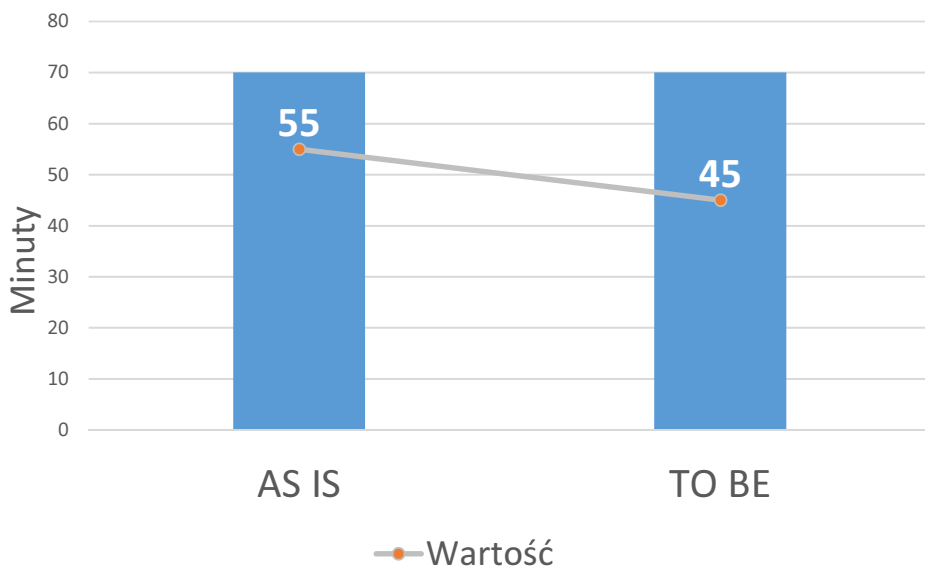
Tabela 2. Wskaźniki wykorzystane w analizie procesowej

OBSZAR	WSKAŹNIK
CZAS	1. Średni czas pracy nad jedną fakturą (minuty)
	2. Średni czas obsługi jednej faktury (dni)
KOSZT	3. Średni koszt obsługi jednej faktury (zł)
	4. Sumaryczny miesięczny koszt obsługi 50 faktur (zł)
ZASOBY	5. Średnie zaangażowanie zasobów pracy przy obsłudze faktur (%)

Źródło: opracowanie własne.

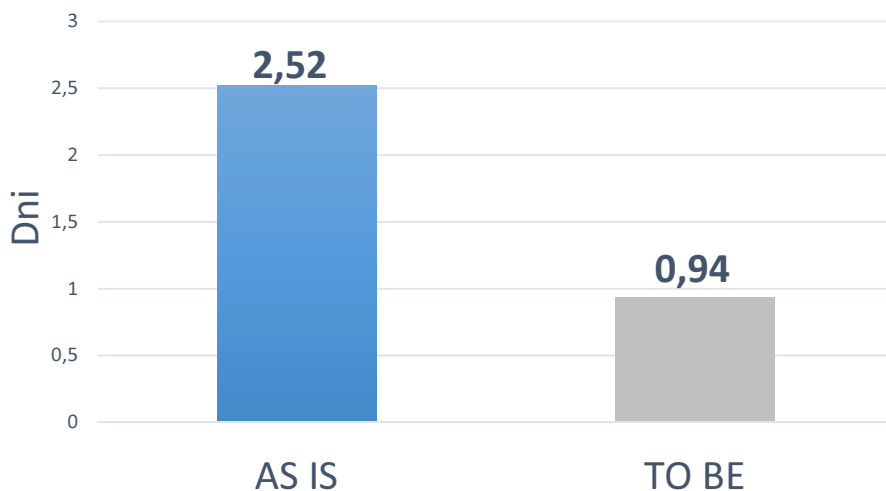
Rezultaty badań przeprowadzonych w UGZ

Na podstawie przeprowadzonej analizy porównawczej modelu AS IS i TO BE w Urzędzie Gminy Zaniemyśl uzyskano wyniki wskazujące, że, po wprowadzeniu docelowego modelu obiegu faktur elektronicznych, średni czas pracy poświęcony obsłudze jednej faktury zmniejszy się o 18%, tj. z 55 minut do 45 minut (rysunek 1). Jednocześnie, średni czas obsługi (tzn. czas pracy wraz z czasami oczekiwania) jednej faktury zmalał o 63%, z 2,52 dnia do 0,94 dnia (rysunek 2). Wynika to z faktu, że faktura elektroniczna będzie przekazywana przez system informatyczny z jednego stanowiska na kolejne bezpośrednio po jej opisaniu i zatwierdzeniu w systemie. Elektroniczny proces odbioru ustrukturyzowanej faktury w UGZ znacząco zmniejsza niektóre czasy oczekiwania, fizycznego przekazywania dokumentu, podpisywania, stemplowania oraz innych czynności związanych z procesem odbioru tradycyjnej faktury papierowej.



Rys. 1. Średni czas pracy nad jedną fakturą (minuty) w modelach AS IS i TO BE

Źródło: opracowanie własne.

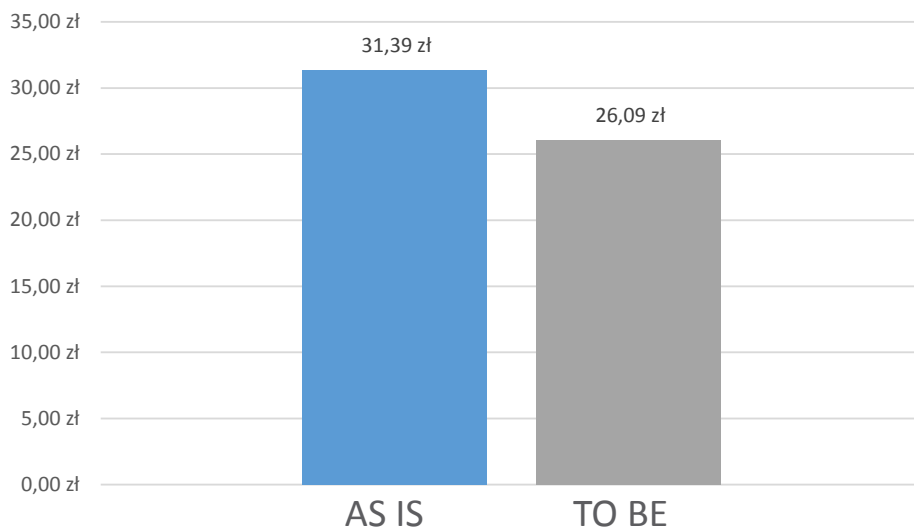


Rys. 2. Średni czas obsługi jednej faktury (dni) w modelach AS IS i TO BE

Źródło: opracowanie własne.

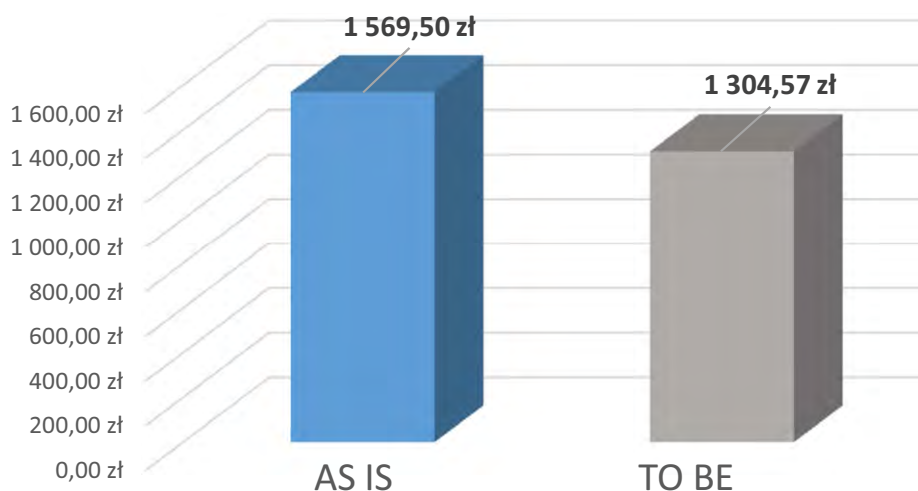
Średni koszt obsługi jednej faktury w modelu TO BE zmalał o 17% w stosunku do modelu AS IS. Prognozowany koszt obsługi jednej e-faktury kształtuje się na poziomie 26,09 zł (rysunek 3), co powoduje, że sumaryczny miesięczny koszt obsługi 50 e-faktur trafiających do Referatu Infrastruktury (RI)

wynosi 1 304,57 zł (rysunek 4). Zmniejszenie kosztów obsługi pojedynczej e-faktury, a w konsekwencji – łącznych kosztów obsługi wszystkich e-faktur RI, spowodowane jest skróceniem czasu obiegu faktury elektronicznej, mniejszym wykorzystaniem poszczególnych ról procesowych oraz adekwatnym zmniejszeniem kosztów całego procesu w porównaniu do modelu AS IS.



Rys. 3. Średni koszt obsługi jednej faktury (zł) w modelach AS IS i TO BE

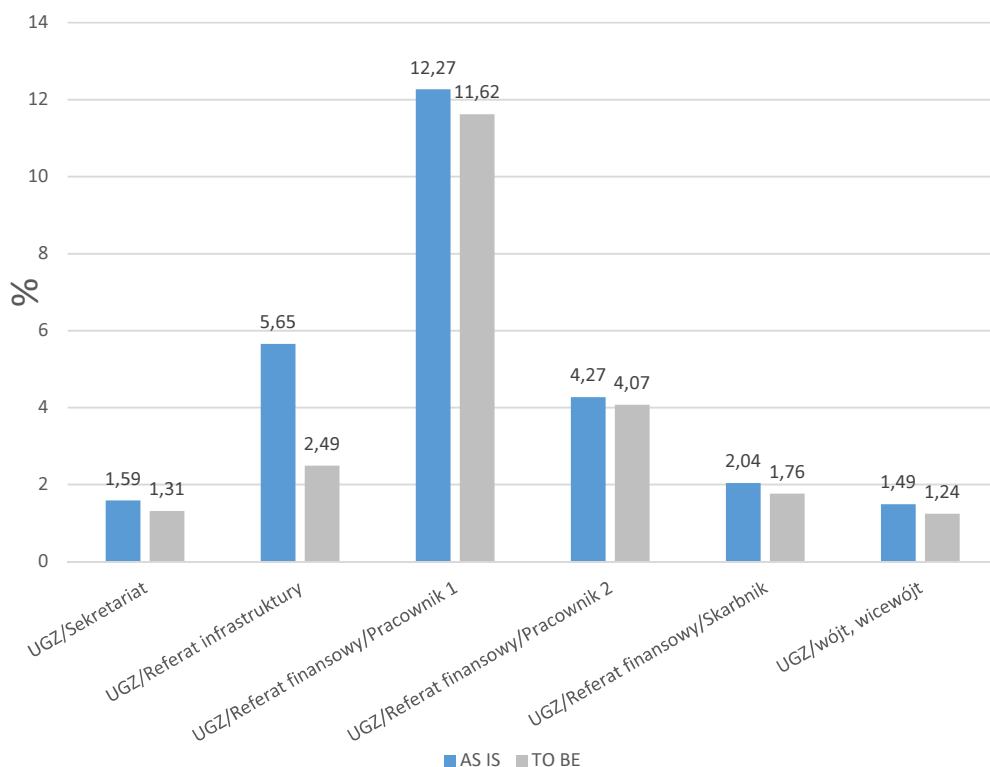
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 4. Miesięczny koszt obsługi 50 faktur (zł) w modelach AS IS i TO BE

Źródło: opracowanie własne.

W ramach przeprowadzonych badań dokonano również porównania średniego zaangażowania zasobów pracy przy obsłudze faktur w modelach AS IS i TO BE (wykres 5). Średnie zaangażowanie poszczególnych pracowników zmalało o 18%, natomiast wykorzystanie pracy pracownika Referatu Infrastruktury zmalało o 56%, a pracownika sekretariatu, skarbnika oraz wójta (lub wicewójta) zmniejszyło się średnio o 15%.



Rys. 5. Średnie zaangażowanie poszczególnych zasobów pracy (%) w AS IS i TO BE

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Zapisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE oraz przygotowywanej w Polsce ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych jednoznacznie wskazują, iż wszystkie jednostki sektora zamówień publicznych będą zobowiązane do odbioru elektronicznych faktur ustrukturyzowanych od dnia 18 kwietnia 2019 r. Oznacza to, że w sytuacji gdy wykonawca zamówienia publicznego prześle do jednostki sektora zamówień publicznych fakturę elektroniczną, podmiot publiczny (lub inny

działający na mocy ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi bądź ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym) będzie miał obowiązek ją odebrać.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że w Polsce nie są znane naukowe opracowania i badania wskazujące na rezultaty wprowadzenia przyszłych zmian dotyczących konieczności odbioru e-faktur przez jednostki sektora zamówień publicznych, autorka przeprowadziła badania empiryczne polegające na porównawczej analizie procesowej modelu AS IS (odbior tradycyjnej faktury papierowej) z modelem TO BE (odbior ustrukturyzowanej faktury elektronicznej) w Urzędzie Gminy Zaniemyśl. W wyniku dokonanych badań otrzymano dane nt. oczekiwanych rezultatów wdrożenia postulowanego procesu odbioru elektronicznej faktury ustrukturyzowanej w Urzędzie Gminy Zaniemyśl, które zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 3. Oczekiwane rezultaty wdrożenia postulowanego procesu odbioru elektronicznej faktury ustrukturyzowanej w Urzędzie Gminy Zaniemyśl

Opis	Praca (minuty)	Obsługa (dni)	Koszt 1 faktury (zł)	Koszt 50 faktur (zł)	Zasoby (%)
Model AS IS	55	2,52	31,39	1569,50	4,55
Model TO BE	45	0,94	26,09	1304,57	3,75
Zmiana bezwzględna	10	1,58	5,30	264,93	0,8
Zmiana względna	-18%	-63%	-17%	-17%	-18%

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki otrzymane z procesowej analizy porównawczej modeli AS IS i TO BE, przeprowadzonej pod kątem dobranego zestawu wskaźników (tabela 2) dotyczących czasu trwania, kosztu obsługi i zasobów wykorzystanych w procesie odbioru tradycyjnej faktury papierowej i faktury elektronicznej wyraźnie wskazują, że działania zmierzające do elektronicznej administracji przyniosą wymierne korzyści i oszczędności kosztów (-17%), czasu (pracy nad fakturą -18%, obsługi faktury -63%) i pracy osób zaangażowanych w procesie (-18%).

Przeprowadzone badanie otwiera również perspektywy do prowadzenia dalszych dociekań naukowych dotyczących zarówno odbioru, jak i wystawiania faktur elektronicznych w procesie zamówień publicznych, a w szczególności

ści do oceny rozwiązań stosowanych w Polsce w relacji do innych sposobów, używanych na arenie międzynarodowej, zarówno w Europie, jak i poza nią.

Expected results of implementation of the postulated receipt process of a structured electronic invoice in the Zaniemyśl Commune Office as an example of digitization of activities in public administration

The article presents the provisions of Directive No. 2014/55/EU and the proposed Polish act on electronic invoicing in public procurement indicating that all units of the public procurement sector will have an obligation to receive structured electronic invoices from 26 November 2018. It means that if a contractor of a public contract sends an electronic invoice to a public procurement sector unit, the public entity (or other entity acting on the basis of the Public Procurement Law or the act on agreements granting license to carry out construction works or services) will be obliged to accept it.

Literature on the subject currently lacks any academic publications or studies describing the effects of implementing future changes in terms of the obligation for units of the public administration sector to receive e-invoices. Thus, the author describes the expected results of implementation of the postulated receipt process of a structured electronic invoice in the Zaniemyśl Commune Office, relying on empirical studies performed and on the comparative process analysis of the AS IS model (reception of traditional paper invoices) and the TO BE model (reception of structured electronic invoices).

Bibliografia

Pozycje książkowe

1. Dobrzeńska E., 2017, *Wdrożenie standardu elektronicznej faktury w kontekście systemów planowania zaopatrzenia materiałowego*, w: Witkowski K., Huk K, Perzyńska A. [red.]: Współczesne trendy w logistyce. Zrównoważony rozwój, Zielona Góra, s. 53-64.
2. Dobrzeńska E., Nogala, W., Nowak, P., 2018, *Stan e-fakturowania w administracji publicznej. Edycja 1*, Projekt PEF, Poznań, s. 25.
3. Drejewicz Sz. (2012), *Zrozumieć BPMN. Modelowanie procesów biznesowych*, Helion, Gliwice, s. 9-34.
4. Materiały informacyjne Urzędu Gminy Zaniemyśl, 2016.
5. Peppard J., Rowland P. (1997), *Re-engineering*, Gebethner & Ska, Warszawa, s. 210.
6. Studium Wykonalności Projektu pt. Platforma Pośrednicząca elektronicznego fakturowania dla sfery finansów publicznych, wersja 110.0, marzec 2016, s. 108.
7. White S.A., Miers, D. (2008), *BPMN Modeling and Reference Guide. Understanding and Using BPMN*, Future Strategies Inc., Florida, USA, s. 13-163.

Akty prawne

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055> [dostęp 22.01.2018].
2. Ustawa Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177 z późn. zmianami <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040190177> [dostęp 22.01.2018].
3. Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2016 poz. 1920 z późn. zmianami <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160001920> [dostęp 22.01.2018].
4. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100 <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090190100> [dostęp 22.01.2018].

Strony internetowe

1. Faktura elektroniczna w zamówieniach publicznych <http://efaktura.gov.pl/o-projekcie> [dostęp 25.01.2018].
2. Projekt ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311002/katalog/12504830#12504830> [dostęp 22.01.2018].
3. Urząd Gminy Zaniemyśl, 2017, <http://www.biuletyn.net/nt-bin/start.asp?podmiot=zaniemysl&strona=14&typ=podmenu&typmenu=14&menu=103&id=107&str=1> [dostęp 25.01.2018].

Krajowy Rejestr Zadłużonych – ewolucja Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości

Wprowadzenie

Z dniem 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne, która w art. 5 wprowadziła do polskiego porządku prawnego instytucję Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości¹. Powołanie do życia Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości miało sprostać licznym celom, które wyznaczył ustawodawca unijny. Jego wizja była jasna; dzięki wprowadzeniu tzw. krajowych rejestrów, funkcjonujących jako platformy teleinformatyczne, postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej miały być transparentne, a przede wszystkim przebiegać sprawniej i szybciej, ułatwiając jednocześnie wierzycielom dostęp do danych i dokumentów wymienianych przez strony w toku postępowań.

Geneza Rejestru

1. Unia Europejska

Wprowadzając do polskiego porządku prawnego Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości polski ustawodawca zrealizował obowiązek nałożony na niego przez ustawodawcę unijnego w art. 24 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/848² z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego³. Obowiązek ten polega na utworzeniu w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej przynajmniej jednego rejestru, w którym będą ogłaszane informacje dotyczące postępowań

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1508.

² Rozporządzenie weszło w życie w dniu 26 czerwca 2017 r., z wyjątkiem art. 24 ust. 1, który znajduje zastosowanie od dnia 26 czerwca 2018 r. oraz art. 25, który będzie stosowany od dnia 26 czerwca 2019 r. Z dniem 26 czerwca 2017 r. utraciło moc dotychczas obowiązujące Rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 w sprawie postępowania upadłościowego (Dz. U. UE L160 z 30 czerwca 2000 r.).

³ Dz. U. UE L141 z dnia 5 czerwca 2015 r. zwane w dalszej części „Rozporządzenie”.

upadłościowych. W ten sposób, w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej powstanie indywidualny rejestr upadłości, z którego następnie wszystkie dane będą eksportowane do tzw. unijnego systemu teleinformatycznego. W rezultacie wszystkie krajowe rejestry zostaną połączone w jeden, wspólny system teleinformatyczny, który będzie zarządzany z poziomu unijnego i umożliwi bezpłatny dostęp do aktualnych danych i dokumentów ujawnionych w związku z prowadzonymi postępowaniami upadłościowymi.

Jednocześnie, aby ułatwić proces ujednoczania rejestrów krajowych, na potrzeby wypracowania systemu unijnego, w art. 24 ust. 2 rozporządzenia ustawodawca unijny wskazał wprost, które dane w postępowaniach upadłościowych będą podlegały ujawnieniu w rejestrach krajowych. Zgodnie z dyspozycją normy wyartykułowanej w art. 24 ust. 2 rozporządzenia w rejestrach krajowych obowiązkowo muszą zostać ujawnione następujące dane i informacje:

- data wszczęcia postępowania upadłościowego,
- sąd wszczynający postępowanie upadłościowe (wraz z numerem sygnaturą sprawy),
- typ wszczętego postępowania, o którym mowa w załączniku A do rozporządzenia⁴, a gdy znajduje zastosowanie w konkretnym przypadku, również i podtyp postępowania upadłościowego,
- określenie na jakiej podstawie znalazła zastosowanie jurysdykcja sądu, który wszczął postępowanie⁵,
- jeżeli dłużnik jest spółką lub osobą prawną – nazwa dłużnika, numer jego wpisu w specjalnym rejestrze, siedziba, adres korespondencyjny,
- jeżeli dłużnik jest osobą fizyczną⁶, bez względu na fakt prowadzenia dzia-

⁴ Postępowania upadłościowe wskazane w Załączniku A do rozporządzenia obejmują wszystkie postępowania upadłościowe prowadzone na terytoriach państw członkowskich Unii Europejskiej. W odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje się: postępowanie naprawcze, upadłość obejmującą likwidację oraz upadłość z możliwością zawarcia układu.

⁵ Mówiąc o podstawie jurysdykcji należy odwołać się do art. 3 rozporządzenia i wskazać, na jakiej ze wskazanych w przywołanym artykule podstaw, jurysdykcja została przy państwie, którego sąd wszczął postępowanie.

⁶ Z uwagi na ochronę danych osób fizycznych, ustawodawca unijny dopuścił możliwość, aby państwa członkowskie, w zależności od swojej decyzji, nie ujawniały w krajowych rejestrach upadłości informacji o postępowaniach upadłościowych prowadzonych przeciwko osobom fizycznym, które nie prowadzą działalności gospodarczej ani zawodowej. Co więcej, informacje o upadłości takich podmiotów mogą nie być udostępniane również w systemie unijnym. Tak istotne odstępstwo od zasad ogólnych może mieć jednak zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy sąd państwa członkowskiego, przed którym toczy się postępowanie upadłościowe, zawiadomi wszystkich wierzycieli zagranicznych dłużnika o tym, przed jakim sądem i w jakim terminie będą oni mogli zaskarżyć wydane orzeczenie o wszczęciu postępowania upadłościowego. Informacja musi zostać udostępniona zgodnie z procedurą wskazaną w art. 54 rozporządzenia. Jeżeli taka informacja nie zostanie wystosowana do wierzyciela zagranicznego, postępowanie upadłościowe wobec tego wierzyciela uznaje się za bezskuteczne, a jego wiarygodność wobec dłużnika pozostanie wymagalna w pełnej wysokości.

talności gospodarczej, imię i nazwisko dłużnika, numer wpisu do ewidencji (jeżeli w państwie członkowskim prowadzona jest stosowna ewidencja), adres pocztowy⁷,

- nazwa, imię i nazwisko, dane adresowe, w tym adres poczty elektronicznej zarządcy⁸,
- termin zgłaszania wierzytelności (jeżeli znajduje zastosowanie do danego typu postępowania upadłościowego) lub odesłanie do zasad ustalania rzeczonoego terminu,
- data zakończenia głównego postępowania upadłościowego (jeśli jest ona istotna ze względu na rodzaj prowadzonego postępowania),
- sąd i termin, w którym można zaskarżyć orzeczenie o wszczęciu postępowania upadłościowego lub odesłanie do zasad ustalania tego terminu.

Dane i informacje wskazane w przywołanym powyżej art. 24 ust. 2 rozporządzenia stanowią katalog otwarty. Gdy zaś mowa o danych, informacjach czy dokumentach niewskazanych wprost w przywołanym powyżej artykule, ustawodawca unijny pozostawił ustawodawstwu krajowemu swobodę w decyzji o ich wprowadzeniu do rejestrów krajowych. Ponadto, zgodnie z dyspozycją ustawodawcy unijnego, mogą być one udostępniane przez krajowe rejestry odpłatnie. Jeżeli jednak państwo członkowskie wyrazi wolę rozszerzenia danych, informacji i dokumentów ujawnianych w rejestrze krajowym, winno ono wprowadzić stosowne regulacje na szczeblu krajowym, które będą stanowić podstawę prawną, pozwalającą na ujawnienie rzeczonych danych w krajowych rejestrach, zwłaszcza z uwagi na ochronę danych osobowych. Należy w tym miejscu również zauważyć, iż na podstawie art. 27 rozporządzenia takie „dodatkowe” dane, informacje i dokumenty będą ujawnione w systemie unijnym m. in. dzięki funkcjonalnościom oferowanym przez portal e-Sprawiedliwość (ang. e-Justice). Krajowe rejestry winny być z nim zatem kompatybilne technicznie i funkcjonalnie.

Zgodnie z założeniami ustawodawcy unijnego krajowe rejestry upadłościowe mają funkcjonować począwszy od dnia 26 czerwca 2018 r., natomiast system unijny⁹ dopiero od dnia 26 czerwca 2019 r.¹⁰ Mając na względzie fakt,

⁷ Adres pocztowy może zostać zastrzeżony, jeżeli dyspozycja jego zastrzeżenia została wydana; ujawnieniu podlega data i miejsce urodzenia dłużnika.

⁸ W polskim porządku prawnym będą to dane syndyka lub odpowiednio zarządcy lub nadzorcy sądowego.

⁹ Szczegóły techniczne, w tym m.in. sposoby wyszukiwania danych czy specyfikacja techniczna funkcjonowania unijnego systemu zostanie doprecyzowana w aktach wykonawczych, do których dyspozycję wydania ustanowiono w art. 27 rozporządzenia.

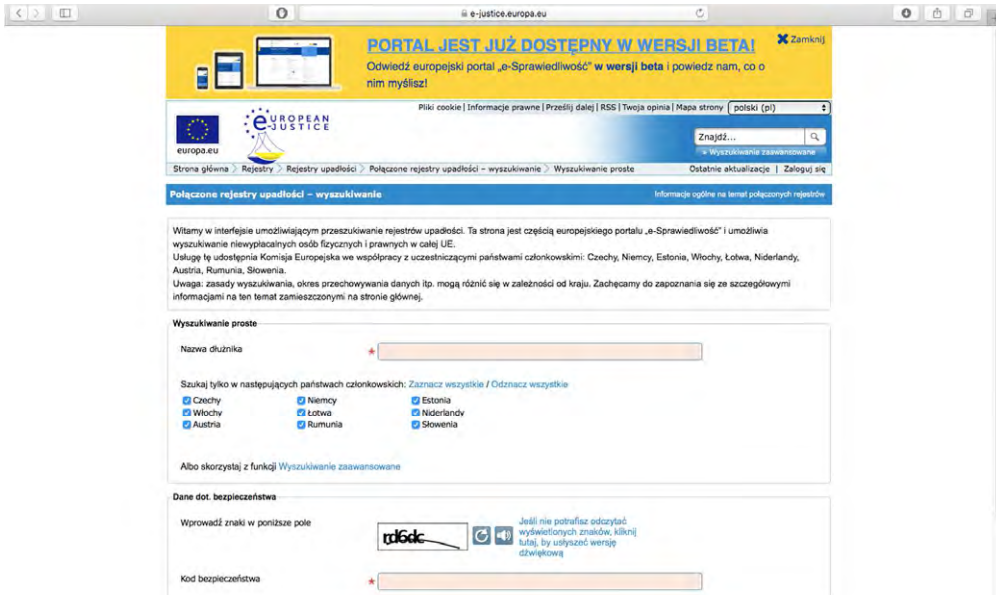
¹⁰ Zob. art. 92 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego.

że rozporządzenie ustanawiające analizowany obowiązek weszło w życie dnia 26 czerwca 2017 r., należy zauważyć, iż ustawodawstwom państw członkowskich Unii Europejskiej pozostawiono odpowiedni margines czasu¹¹, aby rejestry przygotować i dostosować do wymagań pozwalających na ich dołączenie do systemu unijnego. W związku z tym, to na państwa członkowskie przeniesiono ciężar ponoszenia kosztów¹² wprowadzenia i utrzymywania rejestrów krajowych. Rejestry te dodatkowo muszą być interoperacyjne z europejskim portalem e-Sprawiedliwość¹³. Poprzez portal e-Sprawiedliwość umożliwiony zostanie bowiem dostęp do poszczególnych rejestrów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Na portalu e-Sprawiedliwość będą dostępne zarówno odesłania do krajowych rejestrów, jak i zamieszczone zostaną stosowne informacje, opisy i dokumenty dotyczące postępowań upadłościowych. Należy podkreślić, iż zostaną one udostępnione we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/848 zostało przyjęte dnia 20 maja 2015 r., zatem ustawodawstwom państw członkowskich Unii Europejskiej pozostawiono ponad dwuletnie *vacatio legis*, aby poczynione zostały stosowne nowelizacje krajowych aktów prawnych, które pozwolą na stworzenie rejestru, a następnie jego połączenie z systemem unijnym.

¹² Jednocześnie, mając na względzie fakt, iż organizacja i techniczne aspekty dotyczące zaprojektowania, wykonania, a następnie wdrożenia krajowych rejestrów, wiążą się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów, ustawodawca unijny zezwolił państwom członkowskim na wnioskowanie o pozyskanie stosownych środków z programów finansowych Unii Europejskiej.

¹³ Dostęp do rejestrów można uzyskać za pośrednictwem portalu e-Justice https://e-justice.europa.eu/content_insolvency_registers-110-pl.do [dostęp: 18.02.2018].



Rys. 1. Dostęp do połączonych rejestrów upadłości przez portal e-Justice na dzień 25.02.2018 r.
 Źródło: https://e-justice.europa.eu/content_interconnected_insolvency_registers_search-246-pl.do?clang=pl

2. Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości¹⁴

Realizując obowiązek nałożony przez ustawodawcę unijnego, polski ustawodawca zdecydował się wprowadzić w art. 5¹⁵ ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne¹⁶ podstawę prawną do utworzenia krajowego rejestru upadłości. Pierwotnie zakładano, że krajowy rejestr upadłości będzie nosił nazwę „Centralny Rejestr Upadłości”. Wskazana nazwa nie oddawała jednak pełnego charakteru i funkcjonalności, które miał oferować krajowy rejestr upadłości. Miał on bowiem obejmować nie tylko postępowania upadłościowe, ale i postępowania restrukturyzacyjne. W związku z powyższym Zespół Ministra Sprawiedliwości ds. nowelizacji Prawa upadłościowego i naprawczego¹⁷ zaproponował nową nazwę – „Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości”.

¹⁴ Zwany dalej CRRU.

¹⁵ Zob. S. Gurgul, *Komentarz do artykułu 5 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne*, w: S. Gurgul red., *Prawo upadłościowe Prawo restrukturyzacyjne Komentarz*, wydanie 10, Warszawa 2016, s.997-998. Por. P. Zimmerman, *Komentarz do artykułu 5 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne*, w: P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe Prawo restrukturyzacyjne Komentarz*, wydanie 4, Warszawa 2016, s.1041-1043.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1508. Historia procesu legislacyjnego jest dostępna na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/218343/katalog/218345#218345> [dostęp: 28.02.2018].

¹⁷ Rekomendacja jest dostępna w wersji elektronicznej pod adresem strony internetowej: <https://www.ms.gov.pl/pl/restrukturyzacja-i-upadlosc/download,2585,0.html> [dostęp: 27.02.2018].

Projektując założenia i zadania, które miał realizować CRRU, polski ustawodawca bazował zarówno na doświadczeniach innych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i na doświadczeniu, które udało mu się zdobyć w związku z funkcjonowaniem krajowych rejestrów i systemów teleinformatycznych¹⁸. Rejestr miał powstać i być udostępniany w systemie teleinformatycznym, obsługiwany przez Ministra Sprawiedliwości. Funkcjonalności, organizacja, aspekty techniczne i szczegółowy wykaz dokumentów oraz informacji udostępnianych przez CRRU miał zostać określony przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu. Projekt rozporządzenia regulującego CRRU został złożony wraz z nowelizacją postępowania upadłościowego, która wprowadziła ustawę z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne¹⁹. Nie został on jednak nigdy przyjęty.

Poza realizacją obowiązków wskazanych przez ustawodawcę unijnego, CRRU miał spełniać również szereg zadań i funkcji wyznaczonych przez polskiego ustawodawcę. Ideą, która przyświecała polskiemu ustawodawcy podczas tworzenia projektu polskiego rejestru upadłości, było przede wszystkim zwiększenie efektywności sądów gospodarczych, przed którymi prowadzone są postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości oraz postępowania restrukturyzacyjne²⁰. Efektywność sądów gospodarczych miała zwiększyć się przede wszystkim dzięki zwiększeniu skuteczności i sprawności postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Wdrożenie CRRU jako systemu teleinformatycznego miało również doprowadzić do ułatwienia uczestnikom i organom postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych dostępu do odpisów postanowień, zarządzeń oraz innych dokumentów. Pełne wykorzystanie funkcjonalności, które przewidziano dla CRRU, miało również doprowadzić do zmniejszenia kosztów postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, choćby z uwagi na zmniejszenie kosztów korespondencji wysyłanej do uczestników postępowań w formie papierowej.

Dla realizacji zamierzonych celów, na etapie projektowania funkcjonalności systemu teleinformatycznego, ustawodawca określił funkcje, jakie miał spełniać CRRU.

¹⁸ Ustawodawca przede wszystkim koncentrował się na doświadczeniach zdobytych w związku z funkcjonowaniem Krajowego Rejestru Sądowego oraz systemu Elektroniczne Księgi Wieczyste.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 2014 r. w sprawie organizacji Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości, sposobu zamieszczania i udostępniania danych z rejestru oraz sposobu składania pism i dokumentów za pośrednictwem rejestru jest załącznikiem do Ustawy Prawo restrukturyzacyjne. Do dnia 28 lutego 2018 r. nie zostało uchwalone. Projekt rozporządzenia jest dostępny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/218343/218345/218346/dokument126125.pdf> [dostęp: 28.02.2018].

²⁰ E. Janik, *Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości – perspektywy i oczekiwania*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 329 – 2017, s. 55.

W pierwszej kolejności CRRU miał pełnić funkcję informacyjną, realizowaną poprzez udostępnianie orzeczeń i informacji dotyczących postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych wszystkim zainteresowanym podmiotom²¹. Udostępnianie orzeczeń i informacji o postępowaniach w ramach CRRU miało umożliwić bieżące monitorowanie przebiegu postępowań wierzycielom, dłużnikom i organom, jak również wszystkim osobom zainteresowanym. Ponadto CRRU miał udostępniać listę wszystkich sądów upadłościowych i restrukturyzacyjnych, które zostały ustanowione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również listę osób posiadających licencję doradcy restrukturyzacyjnego. Dzięki oferowanym funkcjonalnościom CRRU miał stać się wyszukiwarką postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, a także zapewnić dostęp do bezpłatnych formularzy i wzorów pism, które są wykorzystywane w postępowaniach. W założeniach CRRU miał również umożliwiać dokonywanie obowiązkowych obwieszczeń w miejsce kosztownego publikowania obwieszczeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym²² oraz w prasie.

Z funkcją informacyjną wiąże się również nieodłącznie funkcja ewidencyjna. Skoro bowiem wszystkie dokumenty dotyczące postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych miały być udostępniane w systemie teleinformatycznym, w prosty sposób można z nich utworzyć swoistą ewidencję. W ten sposób, poza dyspozycją ustawodawcy unijnego, aby utworzyć krajowy rejestr upadłości, polski ustawodawca zdecydował się rozszerzyć funkcję ewidencyjną o rejestr postępowań w przedmiocie orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej oraz o rejestr postępowań o uznanie zagranicznych orzeczeń o ogłoszeniu upadłości.

Podążając z duchem elektronizacji i informatyzacji postępowania cywilnego, ustawodawca przewidział także kolejną funkcję CRRU – funkcję komunikacyjną. W związku z realizacją wskazanej funkcji rejestr miał umożliwiać wymianę pism procesowych oraz innych dokumentów pomiędzy sądem, organami i uczestnikami postępowań. Ponadto rejestr miał stanowić platformę służącą doręczaniu pism i dokumentów wymienianych przez strony w postę-

²¹ Zgodnie z opisem założeń projektu krmc.mc.gov.pl/download/50/13286/OpisZalozenProjektu.pdf [dostęp: 18.03.2018], odbiorcami ostatecznymi rezultatów projektu mieli być potencjalni wierzyciele, którzy szukają informacji na temat wiarygodności swoich kontrahentów, potencjalni wierzyciele uprawnieni do żądania od dłużnika świadczenia oraz dłużnicy i podmioty, wobec których ryzyko utraty zdolności do regulowania swoich zobowiązań jest bliskie zmaterializowaniu. Z CRRU mieli również korzystać notariusze, którzy dzięki CRRU, dokonując czynności notarialnych, mogliby łatwiej sprawdzić czy dłużnik nie jest pozbawiony lub ograniczony w zarządzie majątkiem.

²² Propozycja usprawnienia postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych poprzez odstąpienie od publikacji obwieszczeń w prasie oraz w Monitorze Sądowym i Gospodarczym spotkała się z pozytywnym odbiorem doktryny, zob. <http://restrukturyzacja.biz/centralny-rejestr-restrukturyzacji-i-upadlosci/#comments> [dostęp: 18.03.2018].

powaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych.

W związku z umożliwieniem uczestnikom postępowań składania dokumentów drogą elektroniczną, kolejną funkcjonalnością, której wprowadzenie wydawało się niezbędne, była funkcja portalu orzeczniczego. CRRU miał bowiem w ramach oferowanych funkcjonalności umożliwiać sędziom przygotowywanie projektów orzeczeń wydawanych w postępowaniach, a następnie ich publikację.

Przedstawiciele doktryny²³ dopatrywali się ponadto realizacji jeszcze innych funkcji, w tym w szczególności funkcji ostrzegawczej. Jej istotą jest niezwłoczne udostępnianie informacji o zdarzeniach związanych z postępowaniami upadłościowymi, które mogą mieć wpływ na prawa i interesy osób trzecich oraz wierzycieli.

Pełne urzeczywistnienie wyżej wskazanych funkcji miało znaleźć wyraz przede wszystkim w:

- przyspieszeniu rozpatrywania wniosków wpływających do sądów w przedmiocie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy, osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej, jak i wniosków restrukturyzacyjnych,
- przyspieszeniu przebiegu postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych,
- zwiększeniu zaspokojenia wierzycieli,
- gromadzeniu informacji statystycznych pozwalających na dalsze usprawnianie CRRU i postępowań upadłościowych oraz restrukturyzacyjnych,
- zwiększeniu jakości sprawiedliwego orzekania,
- umożliwieniu sędziemu-komisarzowi sprawowania realnego nadzoru nad czynnościami pozasądowych organów postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego,
- zwiększeniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Zgodnie z obawami niektórych przedstawicieli doktryny²⁴, CRRU nie wszedł w życie w kształcie ani w terminie zakładanym przez polskiego ustawodawcę. Latem 2017 r. polski ustawodawca zdecydował się bowiem powołać w jego miejsce inny rejestr, spełniający zbliżone funkcje – Krajowy Rejestr Zadłużonych.

²³ E. Janik, *Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości – perspektywy i oczekiwania*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 329 – 2017, s. 55.

²⁴ Zob. stanowisko A. Witowskiej wyrażone w artykule *Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości* <http://tir.tomczak.pl/blog/2016/08/01/centralny-rejestr-restrukturyzacji-i-upadlosci/> [dostęp: 18.03.2018].

Krajowy Rejestr Zadłużonych²⁵

Projektem ustawy z dnia 16 sierpnia 2017 r.²⁶ o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz o zmianie innych ustaw polski ustawodawca zdecydował się odstąpić od działań zmierzających w kierunku utworzenia Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości. W jego miejsce zaś podjął działania legislacyjne zmierzające do ustanowienia Krajowego Rejestru Zadłużonych. Utworzenie KRZ w ocenie polskiego ustawodawcy stanowi realizację obowiązku, określonego w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne, to jest obowiązku utworzenia Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości. Podobnie jak CRRU, KRZ ma również spełniać funkcje wskazane przez ustawodawcę unijnego, to jest w pierwszej kolejności stanowić krajowy rejestr, w którym ogłasza się informacje o postępowaniach upadłościowych. W projekcie ustawy o KRZ ustawodawca zawarł rozwiązania, które podobnie jak w przypadku założeń związanych z wprowadzeniem CRRU, mają doprowadzić do usprawnienia funkcjonowania sądownictwa w sprawach upadłościowych i restrukturyzacyjnych. KRZ ma stanowić swoistą odpowiedź na problem obciążenia sądów upadłościowych postępowaniami, w tym w szczególności postępowaniami w przedmiocie ogłoszenia upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. W nowym rejestrze, podobnie jak w CRRU, zainteresowany podmiot będzie mógł sprawdzić czy wobec konkretnej osoby toczyło się lub toczy się postępowanie upadłościowe bądź restrukturyzacyjne. Zgodnie z obecnym kształtem projektu ustawy, funkcja rejestru polegająca na gromadzeniu i ujawnianiu danych dotyczących podmiotów, których kondycja finansowa uległa pogorszeniu, pozostała zatem niezmienna. Niezmienny pozostaje również cel wprowadzenia rejestru – zwiększenie wydajności sądów upadłościowych.

Przyjęcie innowacyjnych rozwiązań technologicznych i informatycznych pozwoli na usprawnienie i przyspieszenie postępowań. Wprowadzenie jako zasady elektronicznej komunikacji z sądem i sędzią-komisarzem, wprowadzenie elektronicznych doręczeń, wprowadzenie zasady automatycznego dokonywania obwieszczeń, przy całkowitym pominięciu Monitora Sądowego i Gospodarczego²⁷, wprowadzenie obowiązku sporządzania pism i dokumentów

²⁵ Zwany dalej KRZ.

²⁶ Projekt ustawy jest dostępny pod adresem strony internetowej: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12302650/12457002/12457003/dokument307135.pdf> [dostęp: 18.03.2018].

²⁷ Według zgromadzonych danych statystycznych do dnia 31 sierpnia 2017 r. w Monitorze Gospodarczym i Sądowym ukazało się 15436 obwieszczeń związanych z postępowaniami upadłościowymi i restrukturyzacyjnymi, zob. <http://www.rp.pl/Firma/309089974-Nowy-e-rejestr-ma-ulatwic-restrukturyzacje-firm.html> [dostęp: 18.03.2018].

z wykorzystaniem wzorców pism udostępnionych w systemie teleinformatycznym, automatyczne generowanie projektów postanowień, zautomatyzowany system generowania sprawozdań syndyka²⁸, wprowadzenie możliwości samodzielnego pobierania z systemu teleinformatycznego odpisów dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania, to tylko niektóre z celów, które mają zostać urzeczywistnione dzięki ustanowieniu KRZ, usprawniając postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika²⁹, że w KRZ ujawniony zostanie znacznie szerszy katalog informacji, aniżeli początkowo zakładano w ramach CRRU. KRZ uzyska zatem o wiele bardziej istotne znaczenie, zwłaszcza z uwagi na fakt, iż projekt ustawy zakłada całkowitą likwidację dotychczas funkcjonującego Krajowego Rejestru Dłużników Niewypłacalnych. Korzystając z funkcjonalności oferowanych przez KRZ będzie można uzyskać informacje zarówno o podmiotach niewypłacalnych, zagrożonych niewypłacalnością, jak i podmiotach, wobec których umorzono bezskuteczną egzekucję. KRZ zostanie podzielony na dwie struktury – pierwsza z nich – Krajowy Rejestr Zadłużonych³⁰, a więc rejestr gromadzący i udostępniający dane i informacje dotyczące postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych oraz druga – system teleinformatyczny obsługujący postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne³¹. Należy podkreślić, że już w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano

²⁸ Zob. P. Filipiak, *Komentarz do art. 4919 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, w: Upadłość Konsumencka po dużej nowelizacji. Komentarz.*, red. P. Filipiak, Spartan, Poznań 2015, s. 162-174.

²⁹ W rejestrze będą ujawniane informacje o:

1. Osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, wobec których są lub były prowadzone postępowania: restrukturyzacyjne, upadłościowe, w tym wtórne postępowania upadłościowe, o orzeczeniu zakazu prowadzenia działalności gospodarczej i pełnieniu niektórych funkcji, o uznaniu orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego;
2. Wspólnikach osobowych spółek handlowych, którzy ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem, jeżeli ogłoszono upadłość spółki lub oddalono wniosek o ogłoszenie upadłości spółki;
3. Osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, wobec których umorzono egzekucję sądową lub egzekucję administracyjną prowadzoną przez naczelnika urzędu skarbowego albo dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych;
4. Osobach fizycznych zalegających ze spełnieniem świadczeń alimentacyjnych za okres dłuższy niż 6 miesięcy.

³⁰ Ze względu na rozszerzenie zakresu gromadzonych i udostępnianych danych odstąpiono od pierwotnej nazwy – Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości, a w jej miejsce wprowadzono nową nazwę – Krajowy Rejestr Zadłużonych. Etymologia nazwy wiąże się z zasięgiem terytorialnym danych wprowadzanych i gromadzonych w rejestrze. Termin „Zadłużonych” pozwala natomiast na objęcie jednym terminem wszystkich podmiotów, co do których dane będą gromadzone i ujawniane w KRZ.

³¹ System teleinformatyczny nie ma pełnić wyłącznie funkcji platformy do zamieszczania pism i do

na konieczność ich zaprojektowania i wykonania w taki sposób, aby możliwe było poszerzenie oferowanych przez nie funkcjonalności i różnorodności gromadzonych w nich danych.

W projekcie ustawodawca zdecydował się w znacznym zakresie na powielenie dotychczas wskazywanych celów. Zaakcentował jednak przede wszystkim potrzebę:

- a. zapewnienia wierzycielom bieżącego, nieograniczonego w czasie ani w miejscu dostępu do akt postępowań za pośrednictwem systemu teleinformatycznego,
- b. ujawnienia w KRZ szerokiego katalogu danych i informacji dotyczących toczącego się postępowania, aby stało się ono transparentne,
- c. zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego,
- d. usprawnienia nadzoru wierzycieli i sędziego-komisarza nad organami pozasądowymi,
- e. przyspieszenia i usprawnienia postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych oraz zwiększenia ich efektywności,
- f. zwiększenia stopnia zaspokojenia wierzycieli,
- g. wprowadzenia i wykorzystania nowych technologii w prowadzeniu postępowań,
- h. realizacji obowiązku unijnego – ustanowienia ogólnopolskiego rejestru upadłości.

Wyżej wskazane cele mają zostać zrealizowane w pierwszej kolejności dzięki wprowadzeniu w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych ustawowego obowiązku składania wniosków oraz dokumentów w formie elektronicznej. Dzięki stosowaniu jednolitych formularzy, system teleinformatyczny będzie automatycznie przetwarzał wprowadzone dane, w celu ich zamieszczania we wzorach pism i orzeczeń wydawanych w sprawie. W związku z wprowadzeniem zasady elektronicznego wnoszenia wniosków i pism w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych, ustawodawca planuje również wprowadzić zasadę dokonywania elektronicznych doręczeń, dzięki której przebieg postępowań zostanie przyspieszony, a komunikacja pomiędzy uczestnikami postępowania zostanie uproszczona.

Dla zminimalizowania negatywnych skutków elektronizacji postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego, polski ustawodawca zdecydował się zabezpieczyć interesy i prawa osób wykluczonych cyfrowo. W tym celu wprowadził do projektu ustawy rozwiązania, które umożliwiają osobom wykluczo-

kumentów. Ma on być kompletnym systemem, w którym wprowadzane dane będą przetwarzane, aby usprawnić zarządzanie postępowaniami upadłościowymi i restrukturyzacyjnymi.

nym cyfrowo składanie wniosków w papierowej formie. Ponadto, pracownicy i wierzyciele alimentacyjni otrzymają uprawnienie do składania wniosków ustnie – w biurze podawczym każdego z sądów³². W ślad za tak dalece idącą elektroniczną postępowania upadłościowych i restrukturyzacyjnych, ustawodawca planuje podtrzymać wolę prowadzenia elektronicznych akt postępowań. Dodatkowo, celem minimalizacji kosztów postępowań, ustawodawca planuje całkowicie zrezygnować z dokonywania obwieszczeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Wszystkie obwieszczenia mają być dokonywane za pośrednictwem KRZ. Poprzez system teleinformatyczny obsługujący KRZ ma również dochodzić do składania sprawozdań przez syndyków masy upadłości oraz do bieżącego aktualizowania spisu wierzycieli i spisu masy upadłości.

Podobnie jak ustawodawca unijny, polski ustawodawca zaprojektował legislacyjnie KRZ w taki sposób, aby urzeczywistniał w pełni zasadę jawności. Wszystkie informacje ujawniane w rejestrze mają być jawne, dostępne dla zainteresowanych podmiotów. Jednocześnie należy zauważyć, iż dane i informacje mają być ujawniane nieodpłatnie. Co do zasady dane ujawniane w KRZ nie mogą zostać usunięte, poza sytuacjami wyraźnie wskazanymi w ustawie. W pierwszej kolejności dane mogą zostać usunięte z KRZ automatycznie, po upływie 10 lat od dnia prawomocnego zakończenia lub umorzenia postępowania, którego dotyczą. Gdy w postępowaniu prawomocnie zatwierdzono układ, dane przestają być ujawniane już po upływie 3 lat od uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu wykonania układu albo po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia się postanowienia o uchyleniu układu, albo wygaśnięciu układu z mocy prawa³³. Takie rozwiązanie stawia w uprzywilejowanej pozycji osoby, które wykonały układ albo plan spłaty. W odniesieniu do osób ujawnionych w KRZ w związku z orzeczeniem wobec nich zakazu prowadzenia działalności gospodarczej albo pełnienia określonych funkcji, dane takiej osoby zostaną usunięte z KRZ z mocy prawa, wraz z danymi dotyczącymi postępowania, w którym zakaz orzeczono, po upływie 3 lat od dnia następującego po upływie okresu zakazu. Dodatkowo, dla zapewnienia prawidłowości ujawnianych danych, komornikom, sądom, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej oraz Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych projekt ustawy przyznaje wprost uprawnienie do usunięcia³⁴, z urzędu lub na wniosek ujawnionego

³² Projekt ustawy zakłada, iż pracownik biura podawczego zweryfikuje tożsamość wnioskodawcy i wprowadzi wszystkie niezbędne dane do formularza wniosku.

³³ Podobne rozwiązanie polski ustawodawca przewidział dla tych postępowań, w których ustalono plan spłaty.

³⁴ Należy zauważyć, iż usunięcie danych nie jest tożsame z zaprzestaniem ich ujawniania z mocy ustawy. Usunięcie danych polega na trwałym ich usunięciu z systemu, natomiast zaprzestanie ich

podmiotu, danych i informacji obarczonych błędem bądź nieaktualnych.

Pozytywne i negatywne aspekty wprowadzenia Krajowego Rejestru Zadłużonych

Wprowadzenie nowego, krajowego rejestru, gromadzącego, przetwarzającego i ujawniającego tak wrażliwe dane, jak dane dotyczące podmiotów zadłużonych i ich wierzycieli, jest zadaniem niezwykle wymagającym, które zobowiązuje ustawodawcę do dołożenia należytej staranności tak na etapie legislacyjnego projektowania, jak i na etapie faktycznego wykonania i wdrażania systemu teleinformatycznego, przy pomocy którego ów rejestr będzie funkcjonował. Tak jak ma to miejsce w odniesieniu do każdej próby elektronicznej postępowania, bez względu na ich charakter i materię, której dotyczą, w doktrynie pojawia się szereg wątpliwości i obaw co do kierunków elektronicznej postępowania i skutków, jakie są z nią związane. Analizując działania polskiego ustawodawcy, które prowadzą do niemal całkowitej elektronicznej postępowania upadłościowego i postępowania restrukturyzacyjnego, należy zauważyć, iż z działaniami tymi wiążą się dla społeczeństwa zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje.

Niewątpliwie największym walorem projektowanych zmian jest dążenie do przyspieszenia i usprawnienia postępowania upadłościowego i postępowania restrukturyzacyjnego. Obecnie obserwuje się bowiem niepokojące zjawisko nadmiernego obciążenia sądów upadłościowych postępowaniami upadłościowymi i restrukturyzacyjnymi. W związku z powyższym, coraz częściej spotyka się z przewlekłością postępowania, z wydłużonym oczekiwaniem na rozpoznanie wniosku czy z sytuacjami, w których sekretariat sądu przez blisko sześć miesięcy wykonuje zarządzenia sędziego lub sędziego-komisarza. Tak długie terminy podejmowania czynności przez sąd i sekretariat sądu wynikają z wielu czynników, w tym między innymi z konieczności wykonywania wielu czynności o charakterze kancelaryjnym, takich jak wysyłka korespondencji, przedłożenie akt sędziemu, odnotowanie zarządzeń czy ich wykonanie. Dzięki wykorzystaniu funkcjonalności oferowanych przez system teleinformatyczny KRZ wszystkie czynności o charakterze kancelaryjnym, które są podejmowane w postępowaniach upadłościowych i naprawczych, zostaną uproszczone, a w konsekwencji czas ich wykonywania ulegnie skróceniu.

ujawniana wyłącznie na zaprzestaniu uwidaczniania danych w KRZ. Dane te będą jednak wciąż dostępne w bazach danych systemu teleinformatycznego.

Dostęp do akt sądowych z każdego miejsca na świecie, w tym również możliwość komunikacji z sądem za pośrednictwem systemu teleinformatycznego to kolejne rozwiązania, które należy ocenić pozytywnie. Oszczędzą one pracy nie tylko pracownikom sądu, ale i uczestnikom oraz organom występującym w postępowaniach. Konieczność fizycznego przeglądania akt w siedzibie sądu przestanie być jedyną formą zapoznania się z aktami postępowania. Dzięki odstąpieniu od publikacji obwieszczeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym koszty postępowań ulegną znacznemu obniżeniu. Obecnie dostęp do obwieszczeń publikowanych w Monitorze Sądowym i Gospodarczym nie jest oczywisty i zrozumiały dla uczestników postępowań. Mimo tego, iż dostęp do Monitora Sądowego i Gospodarczego za pośrednictwem strony internetowej jest nieodpłatny, wyszukiwanie w nim informacji jest niezwykle utrudnione. Monitor Sądowy i Gospodarczy nie oferuje bowiem funkcjonalności pozwalającej na wyszukiwanie informacji na podstawie danych³⁵. Aby sprawdzić czy dane obwieszczenie zostało opublikowane, trzeba znać numer Monitora Sądowego i Gospodarczego, w którym obwieszczenie ukazało się. Dla wierzycieli, a często i dla samych dłużników, w tym zwłaszcza dla osób fizycznych, poszukiwanie danych w Monitorze Sądowym i Gospodarczym stanowi znaczną trudność. Większość wierzycieli prywatnych nie wie nawet o tym, że może szukać informacji o dłużnikach w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Z uwagi na powyższe przeszkody i trudności związane z korzystaniem z Monitora Sądowego i Gospodarczego, należy pozytywnie ocenić próbę odstąpienia od zamieszczania w nim obwieszczeń dotyczących postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych i wykorzystanie KRZ jako centrum informacyjnego.

Analizując aktualne założenia ustawodawcy w zakresie funkcjonalności oferowanych przez KRZ, należy pozytywnie ocenić, iż zamierza on stworzyć system teleinformatyczny pozwalający na komunikację z sądem, uczestnikami i innymi organami w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu podobieństw do systemów i rejestrów funkcjonujących już w obrocie. Wzorem innych systemów teleinformatycznych wykorzystywanych w relacjach państwo – przedsiębiorca i państwo – osoba fizyczna, ustawodawca zdecydował się bowiem wprowadzić mechanizm

³⁵ Aby uzyskać informacje o obwieszczeniu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym najczęściej korzysta się z prywatnych stron internetowych, które nierzadko odpłatnie udzielają informacji o obwieszczeniach w Monitorze Sądowym i Gospodarczy. Zob. przykład darmowego portalu udostępniającego dane o obwieszczeniach przy pomocy wyszukiwarki bazującej na danych identyfikujących podmioty, takich jak numer NIP, REGON, KRS, imię, czy nazwisko, etc.: <https://www.imsig.pl/szukaj> [dostęp: 18.03.2018].

doręczeń elektronicznych oraz umożliwić uczestnikom i organom postępowania opatrywanie składanych pism i wniosków kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP albo ich uwierzytelnianie w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej, dostępny w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe. Wyżej wskazane mechanizmy składania podpisów są znane w obrocie gospodarczym i zapewniają bezpieczeństwo danych, przy jednoczesnym umożliwieniu identyfikacji podmiotów, które składają wnioski i pisma procesowe. W tym miejscu należy zauważyć, że dla zapewnienia ochrony uczestnikom postępowania i umożliwienia im korzystania z przysługującego im prawa do sądu ustawodawca wprowadził do projektu ustawy zasadę, zgodnie z którą doręczenia elektronicznego nie stosuje się do pierwszego doręczenia dokonywanego dla osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, która nie wniosła w sprawie żadnego pisma.

Kolejnym rozwiązaniem, korzystnym dla uczestników postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, jest wprowadzenie obowiązkowej zasady stosowania ujednoczonych formularzy pism i wniosków składanych w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Dzięki stosowaniu formularzy można wyeliminować szereg braków formalnych. Podmioty składające wnioski i pisma nie będą również narażone na konsekwencje związane z pominięciem jakichkolwiek informacji we wnioskach i pismach. Takie uproszczenie postępowań może nawet w niektórych sytuacjach doprowadzić do odstąpienia od powszechnego obecnie korzystania z usług profesjonalnych pełnomocników, którzy pomagają zarówno dłużnikom, jak i wierzycielom sporządzać i składać stosowne wnioski, a następnie wspierają i reprezentują taki podmiot w toku wszczętego postępowania. Oceniając projektowaną zmianę wyłącznie z perspektywy dłużników i wierzycieli, automatyzacja i uproszczenie formularzy wniosków i pism składanych w postępowaniach, może pozwolić dłużnikom i wierzycielom na zaoszczędzenie znacznych kosztów pomocy prawnej, którą świadczą profesjonalni pełnomocnicy. Należy mieć jednak na uwadze, że odstąpienie od korzystania z usług profesjonalnych pełnomocników może spowodować, iż z uwagi na niezajomość przepisów prawa, mimo wykorzystywania przez sąd i system teleinformatyczny ujednoczonych formularzy wniosków i pism, dłużnik bądź wierzyciel nie dokona czynności lub nie dopełni obowiązku wymaganego prawem w toku

postępowania, a w konsekwencji może takim zachowaniem doprowadzić nawet do umorzenia postępowania. Rozważając zatem pozytywne aspekty uproszczenia i automatyzacji wniosków i pism składanych przez uczestników postępowań, nie można jednak zapomnieć o negatywnych aspektach, które dotyczą przede wszystkim znajomości przepisów prawa, porządku podejmowanych czynności i obowiązków związanych z toczącymi się postępowaniami. W konsekwencji odstąpienie od korzystania z pomocy profesjonalnych pełnomocników może doprowadzić do spadku liczby ogłaszanych upadłości i spadku prawomocnie zakończonych postępowań po ogłoszeniu upadłości.

Bez wątpienia nieocenioną wartością dla usprawnienia postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych ma założenie projektu ustawy, przewidujące publikację w KRZ wszystkich postanowień wydanych w sprawie. Postanowienia mają być udostępniane dopiero po dacie ich uprawomocnienia się, chyba że określone postanowienia stają się skuteczne i wykonalne z dniem ich wydania, tak jak postanowienie o ogłoszeniu upadłości. Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy *„Bezpieczeństwo obrotu wymaga, aby następnie obwieścić i ujawnić informację o prawomocności postanowienia albo informację o tym, że zostało wniesione zażalenie na postanowienie. W przeciwnym wypadku uczestnicy obrotu nie będą mieli pewności, czy postanowienie o ogłoszeniu upadłości albo inne postanowienie, które jest natychmiast skuteczne i wykonalne nie zostanie wzruszone.”*³⁶

Wartością dodaną, którą należy bez wątpienia zaakcentować w związku z planowanym przyjęciem projektu ustawy, jest ukrócenie tzw. turystyki upadłościowej. Obecnie orzecznictwo boryka się z problemem powielania postępowań przed kilkoma sądami, w tym zwłaszcza postępowań w przedmiocie ogłoszenia upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Powszechnie znane jest bowiem zjawisko turystyki upadłościowej, objawiające się tym, iż dłużnik składa wniosek w mieście A, uzyskuje postanowienie o oddaleniu wniosku o ogłoszeniu upadłości, w efekcie wycofuje złożony wniosek i przenosi się wyłącznie „na papierze” do miasta B, gdzie ponownie składa wniosek o ogłoszenie upadłości. Obecnie poza zapewnieniem dłużnika, że nie złożył on wcześniej wniosku o ogłoszenie upadłości, sądy nie dysponują narzędziem pozwalającym na szybkie zweryfikowanie, czy wobec dłużnika nie toczyło się już postępowanie w przedmiocie ogłoszenia upadłości. Dzięki KRZ sąd będzie natomiast władny szybko i sprawnie zweryfikować,

³⁶ Fragment uzasadnienia projektu ustawy z dnia 16 sierpnia 2017 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz o zmianie innych ustaw, s. 29; zob.: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12302650/12457002/12457003/dokument307135.pdf> [dostęp: 18.03.2018].

czy dłużnik nie złożył w ciągu ostatnich 10 lat wniosku o ogłoszenie upadłości do innego sądu upadłościowego. Ponadto, dzięki KRZ niemożliwa stanie się ucieczka dłużnika poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem dłużnik zostanie znaleziony dzięki danym ujawnianym przez unijny rejestr upadłości, który będzie importował dane z rejestrów krajowych. W ten sposób, będąc dłużnikiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dłużnikowi nie zostaną udzielone kredyty i będzie mieć on problemy z zaciąganiem zobowiązań na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Ograniczona zostanie również polityka ucieczki z majątkiem, z którą coraz częściej ma się obecnie do czynienia. Dłużnik nie będzie bowiem w stanie wyprowadzić w łatwy sposób majątku do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Znacznie łatwiejsze będzie również zweryfikowanie czy to polskiemu sądowi przysługuje jurysdykcja w postępowaniu upadłościowym lub restrukturyzacyjnym. W postępowaniach upadłościowych w przedmiocie ogłoszenia upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej zauważa się bowiem, iż bardzo często dłużnicy nieprawidłowo wskazują, że centralny ośrodek ich życia rodzinnego znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy w praktyce mieszkają i pracują wraz z rodzinami poza jej granicami, a domagają się ogłoszenia upadłości przed polskim sądem, z uwagi na bariery językowe. W takich sytuacjach, jeżeli dłużnik nie posiada majątku lub nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sąd polski nie ma jurysdykcji do rozpoznania wniosku o ogłoszenie upadłości. Wniosek zaś winien zostać złożony do sądu upadłościowego w państwie, w którym faktycznie znajduje się centralny ośrodek życia rodzinnego dłużnika.

KRZ dzięki funkcji informacyjnej bez wątpienia zwiększy świadomość wierzycieli co do sytuacji dłużników. Będą oni mogli w łatwy sposób sprawdzić, czy wobec ich dłużnika nie toczy się już postępowanie upadłościowe lub restrukturyzacyjne, do którego powinni oni wstąpić. Wreszcie, dzięki transparentności postępowań i urzeczywistnieniu zasady jawności danych gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych w KRZ, wierzyciele będą mogli wnosić skargi pauliańskie, gdy w ich ocenie dłużnik dopuścił się czynności, która doprowadziła do pogorszenia sytuacji dłużnika, z pokrzywdzeniem wierzyciela. Mając pełen obraz sytuacji finansowej dłużnika, wierzycielom będzie łatwiej zorientować się co do czynności, których dłużnik dopuścił się działając w celu pokrzywdzenia wierzycieli.

Wprowadzenie obowiązku wnoszenia wniosków, pism i dokumentów drogą elektroniczną wiąże się z koniecznością prowadzenia elektronicznych akt

postępowania, a co z tym związane z elektronicznym wydawaniem orzeczeń. Orzeczenia w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych będą wydawane w systemie teleinformatycznym, z wykorzystaniem wzorców w nim udostępnianych. Każde orzeczenie ma być opatrywane kwalifikowanym podpisem elektronicznym przypisanym do osoby konkretnego sędziego. Jednocześnie, wraz z utwaleniem orzeczenia, w systemie zamieszcza się informacje o terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia albo informację o tym, że środek zaskarżenia nie przysługuje. Uczestnicy postępowań będą mogli szybko i sprawnie uzyskać informacje o orzeczeniu, jak i o przysługujących im środkach zaskarżenia. Jest to bardzo praktyczne rozwiązanie, które zapewni ochronę praw uczestników postępowań. Dzięki zamieszczanym informacjom uczestnicy będą mieli bowiem dostęp do pełnej i jednoznacznej informacji na temat zaskarżalności wydanego orzeczenia.

Postulaty takie jak: szybkość, sprawność, efektywność czy jednolitość bez wątplenia przemawiają za koniecznością pozytywnej oceny projektu ustawy. Ujednolicenie wniosków i pism składanych za pośrednictwem formularzy elektronicznych bez wątpienia ograniczy również objętość składanych wniosków i pism. Liczba załączników składanych w formie elektronicznej również ulegnie zmniejszeniu. Mimo jednak tak wielu pozytywnych aspektów, które nasuwają się w związku z obradowanym projektem ustawy, nie można tracić z pola widzenia także tych negatywnych aspektów, które wiążą się z wprowadzeniem rozwiązań proponowanych w projekcie.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż ujawnienie tak rozbudowanego katalogu danych dłużników w KRZ zwiększy świadomość społeczną co do ich sytuacji finansowej. W konsekwencji zaś może doprowadzić do negatywnego odbioru takich podmiotów przez społeczeństwo. Celem postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych jest umożliwienie podmiotowi powrotu do obrotu gospodarczego. Umieszczenie w rejestrze na ponad 10 lat informacji dotyczących sytuacji finansowej dłużnika z pewnością nie zachęci potencjalnych pracodawców czy kontrahentów do wstępowania w relacje gospodarcze z dłużnikiem. Z jednej strony taka transparentność i jawność ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa innym przedsiębiorcom, z drugiej zaś, w sytuacjach w których dłużnik rzetelnie wykonuje plan spłaty i uzyskuje oddłużenie, a jego dane są wciąż ujawniane w KRZ, może on odczuwać negatywne konsekwencje wynikającej z wystosowywanych pod jego adresem podejrzeń i wątpliwości, z którymi mogą borykać się jego potencjalni kontrahenci czy pracodawcy. Rozwiązania przynajmniej niektórych aspektów

dotyczących wyżej wskazanego problemu należałoby upatrywać w skróceniu czasu publikowania danych o podmiocie, który wykonał już plan spłaty wierzycieli. Dane te mogłyby być ujawniane wyłącznie do chwili uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu postępowania upadłościowego.

Ponadto należy zauważyć, że baza danych podmiotów dotkniętych trudnościami finansowymi będzie stanowiła zachętę dla firm trudniących się z jednej strony oddłużaniem, z drugiej zaś – windykacją należności. Podmioty, których dane będą dostępne w KRZ mogą być narażone na nękanie ze strony zarówno firm windykacyjnych, jak i instytucji finansowych, które mogą proponować im kredyty restrukturyzujące ich zobowiązania. W związku z powyższym bezpieczeństwo danych osobowych takich osób jest zagrożone. W tym miejscu należy podkreślić, że nie wszystkie dane wskazywane w postępowaniach będą podlegały ujawnieniu. Konieczne jest zwrócenie uwagi, że to na ustawodawcy spoczywa obowiązek dołożenia należytej staranności i niezwykłej dbałości o bezpieczeństwo gromadzenia i przetwarzania danych ujawnianych w KRZ.

Wreszcie, w przypadku gdy w KRZ zostanie ujawniony podmiot, który nie jest dłużnikiem, który znalazł się w KRZ przez pomyłkę lub w odniesieniu do którego ujawniono nieprawdziwe dane, mimo wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego mu sprostowanie lub odpowiednio usunięcie takich danych, będzie on narażony na postawienie jego osoby w złym świetle, co w konsekwencji może prowadzić nawet do naruszenia jego dóbr osobistych. Ustawodawca winien zatem dołożyć należytej staranności w dopracowaniu systemu teleinformatycznego do stopnia perfekcji, pozwalającego na weryfikację danych i niezwłoczną eliminację wszelkich danych niezgodnych z prawdą albo mogących narazić na szkodę podmiot, którego dotyczą.

Postulaty *de lege ferenda*

Mając na względzie tak daleko idącą nowelizację prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego, która zmienia charakter postępowań poprzez odejście od wykorzystywania dotychczas utrwalonej formy papierowej i zastąpienie jej formą elektroniczną, nie sposób nie wskazać katalogu postulatów *de lege ferenda*, które ustawodawca winien rozważyć wprowadzając tak szeroką nowelizację.

1. Na szczeblu Unii Europejskiej

Należy zauważyć, iż wprowadzenie możliwości odesłania w rejestrze do przepisów prawa krajowego, na podstawie których ustalane są terminy zgłaszania wierzytelności, utrudni potencjalnym wierzycielom z innych państw członkowskich możliwość ustalenia, do kiedy mogą zgłosić swoje wierzytelności. We wszystkich porządkach prawnych, w odniesieniu do każdego z postępowań upadłościowych, występują swoiste odrębności, tak w zakresie rodzajów postępowań, jak i zasad i terminów, którymi postępowania charakteryzują się. Odesłanie do przepisów prawa państw członkowskich może spowodować, iż sądy państw członkowskich, które będą wprowadzać postępowanie do rejestru, pominą wskazanie precyzyjnej daty zgłoszenia wierzytelności. To z kolei doprowadzi do przełożenia ciężaru w zakresie ustalenia terminu zgłoszenia wierzytelności każdorazowo na wierzyciela, co nie wydaje się rozwiązaniem celowym, a wręcz wprost przeciwnie, niepożądanym. Zbadanie aktów prawnych regulujących kwestie ustalania chwili upływu terminów, mając na względzie regulacje dotyczące pojmowania soboty i dni ustawowo wolnych od pracy przy obliczaniu terminu, nie będzie ułatwieniem dla wierzyciela, zwłaszcza dla tzw. wierzyciela prywatnego, będącego osobą fizyczną. Celowym wydawałoby się utworzenie przez każde państwo członkowskie, w odniesieniu do każdego rodzaju postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego, elektronicznego narzędzia wyznaczającego terminy, które po wprowadzeniu stosownych dat obliczałoby terminy na wniesienie środków zaskarżenia w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej.

2. Na szczeblu krajowym

Pierwszym postulatem *de lege ferenda*, który dotyczy KRZ jest bez wątpienia wprowadzenie regulacji prawnych, które pozwolą na połączenie KRZ z rejestrami prowadzonymi przez Urzędy Skarbowe i ZUS. Mając na względzie rolę i funkcje jakie ma spełniać KRZ, celowym wydaje się ujawnianie w nim danych dotyczących zaległości podatkowych i zusowskich, podobnie jak ma mieć to miejsce w odniesieniu do dłużników alimentacyjnych. W związku z proponowanym postulatem można by przyjąć, iż zaleganie z opłaceniem podatków czy składek ZUS ponad 3 miesiące stanowiłoby przesłankę pozwalającą na ujawnienie zadłużenia podmiotu w KRZ.

Mając na względzie obecny i projektowany charakter oraz przebieg postępowań w przedmiocie ogłoszenia upadłości oraz postępowań po ogłoszeniu upadłości, KRZ mógłby oferować swoistą automatyzację postępowań. Sam przebieg postępowań mógłby ulec znacznemu przyspieszeniu, gdyby system teleinformatyczny z urzędu zatwierdzał np. sprawozdania syndyka, przekierowując je do zatwierdzenia przez sędziego-komisarza wyłącznie w razie wykrycia niestandardowych czynności bądź odnotowania zbyt wygórowanego wynagrodzenia syndyka, które w sposób rażący odbiegałoby od powszechnej praktyki.

Bez wątpienia do przyspieszenia postępowania doszłoby również, gdyby system teleinformatyczny umożliwiał bezpośrednio sędziom generowanie i doręczanie pism uczestnikom i organom postępowań. Z obiegu akt sądowych zostałby bowiem wyłączony sekretariat, przez co wymiana pism zajęłaby mniej czasu. Sędzia natomiast zamiast wydawać zarządzenia kierowane do sekretariatu, mógłby w tym samym czasie sam, przy pomocy systemu teleinformatycznego, bazując na edytowalnych szablonach pism, wystosować odpowiednie pismo do uczestnika lub organu występującego w postępowaniu.

Wreszcie, niezwykle pożądanym działaniem byłoby dążenie do podłączenia KRZ do Ksiąg Wieczystych, Krajowego Rejestru Sądowego, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, Rejestru Zastawów czy Urzędu Stanu Cywilnego. Sędziowie winni mieć bowiem zapewniony dostęp do informacji dotyczących podmiotów borykających się z trudnościami finansowymi. W ten sposób, przy pomocy jednego systemu teleinformatycznego, mogliby szybko zidentyfikować i zweryfikować podmiot, a także jego wiarygodność. Nierzadko bowiem dochodzi do sytuacji, w których dłużnicy uciekają z majątkiem dokonując rozporządzeń majątkowych na szkodę wierzycieli, co następnie starają się ukryć, zwłaszcza w postępowaniach upadłościowych.

Podsumowanie

Dążenie do utworzenia unijnego rejestru upadłości, który ma funkcjonować w oparciu o krajowe rejestry, jest bez wątpienia działaniem potrzebnym, które należy podjąć, aby wyjść naprzeciw problemom związanym z nadmiernym zadłużeniem podmiotów, celową ucieczką z majątkiem czy oszustwami i wyłudzeniami, których dopuszczają się dłużnicy. Rola krajowych rejestrów upadłości jest w tym zakresie niebagatelna. Pozwolą one bowiem na zgromadzenie, usystematyzowanie, a następnie przejrzyste udostępnienie

wszystkich danych i informacji dotyczących podmiotów borykających się z trudnościami finansowymi, które wnoszą lub wносиły wnioski o ogłoszenie upadłości bądź wnioski restrukturyzacyjne. Dzięki zobowiązaniu wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej do utworzenia rejestrów, już na etapie kształtowania zobowiązania, możliwe będzie uniknięcie wstąpienia w stosunek prawny z podmiotem niewypłacalnym. Rejestr będzie zatem bez wątpienia wykorzystywany zwłaszcza przez przedsiębiorców.

Polski ustawodawca zamierza zrealizować unijny obowiązek poprzez ustanowienie Krajowego Rejestru Zadłużonych, który poza funkcjonalnościami wymaganymi przez ustawodawcę unijnego, będzie oferował również inny zakres usług. Dzięki planowanym modyfikacjom KRZ ma zostać systemem teleinformatycznym, przenoszącym postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne na płaszczyznę elektroniczną. Zgodnie z założeniem polskiego ustawodawcy niemal wszystkie czynności w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych mają być podejmowane w formie elektronicznej. W chwili obecnej KRZ jest wizją polskiego ustawodawcy. Mimo obowiązku nałożonego na państwa członkowskie Unii Europejskiej polski ustawodawca do końca marca 2018 r. nie wypracował ram legislacyjnych, które pozwoliłyby mu na ustanowienie stosownego rejestru. Projekt ustawy wprowadzającej KRZ i zmieniającej szereg ustaw, na której KRZ wywierałby wpływ, na dzień 22 marca 2018 r., znajduje się na etapie obrad i opiniowania Komisji do Spraw Europejskich. Zanim projekt zostanie przekazany do Sejmu może zatem upłynąć termin do wdrożenia krajowych rejestrów, który mija z dniem 26 czerwca 2018 r. W chwili obecnej pozostaje oczekiwać rezultatów legislacyjnych i bacznie obserwować poczynania ustawodawcy. KRZ jest projektem będącym wyzwaniem przede wszystkim dla samego ustawodawcy, który musi wyważyć dobra naruszane i zagrożone wskutek ujawniania danych w KRZ. Jest to zatem zadanie wysoce skomplikowane, podczas realizacji którego ustawodawca musi mieć na względzie także ochronę danych osobowych.

Nie można jednak tracić z pola widzenia głównych założeń i celów, jakie KRZ ma realizować. Jego funkcjonalności znacznie przewyższają cele, które zgodnie z wizją ustawodawcy unijnego miały realizować krajowe rejestry. Poszerzenie katalogu funkcjonalności przez polskiego ustawodawcę należy oceniać pozytywnie i oczekiwać legislacyjnych, a w ślad za nimi technicznych rozwiązań. Być może pod koniec 2018 r. możliwe będzie dokonanie wnikliwej analizy funkcjonowania KRZ oraz rozważenie dalej idących postulatów *de lege ferednda*. Należy ponadto ufać, iż zgodnie z dotychczas prezentowa-

ną polityką upadłościową i restrukturyzacyjną, polski ustawodawca będzie kontynuował kultywowanie zasad optymalizacji³⁷, nadrzędności zbiorowego interesu wierzycieli i szczególnej ochrony interesów wierzycieli rzeczowych i słabszych³⁸, i nie pominie ich, kierując się wyłącznie zasadą szybkości i ekonomiki postępowania³⁹.

Utworzenie Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości miało spełniać liczne cele określone przez unijnego ustawodawcę. Jego wizja była jasna, dzięki wprowadzeniu tak zwanych rejestrów krajowych, funkcjonujących jako platformy internetowe. Postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej miały być przejrzyste, a przede wszystkim przebiegać wydajniej i szybciej, przy jednoczesnym ułatwieniu wierzycielom dostępu do danych i dokumentów wymienianych przez strony w toku postępowania. Zgodnie z wizją polskiego ustawodawcy, która miała zostać wdrożona do połowy 2017 r., polski rejestr miał przybrać postać Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości. Jednak po przeprowadzeniu dogłębnej analizy możliwości i funkcjonalności, które mogą zostać dodatkowo zaimplementowane do rejestru, polski ustawodawca porzucił rozwój koncepcji Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości, zastępując dotychczasowy projekt Krajowym Rejestrem Zadłużonych. W artykule przedstawiono genezę i historię Centralnego Rejestru Upadłości i Restrukturyzacji oraz jego ewolucję, która doprowadziła do opracowania projektu wdrożenia Krajowego Rejestru Zadłużonych. Opracowanie obejmuje również analizę zadań i funkcjonalności oferowanych przez Krajowy Rejestr Zadłużonych.

National Registry of Indebted – evolution of the Central Register of Restructuring and Bankruptcy – summary

Establishment of the Central Register of Restructuring and Bankruptcy was to meet the numerous objectives set by the EU legislator. His vision was clear, thanks to the introduction of so-called national registers, functioning as ICT platforms, bankruptcy and restructuring proceedings in all European Union member states were to be transparent, and above all run more efficiently and faster, while facilitating creditors access to data and documents exchanged by the parties in the course of proceedings. In accordance with the vision of the Polish legislator, which was to be implemented by mid-2017, the Polish national register was to be the Central Register of Restructuring and Bankruptcy. However, due to the in-depth analysis of the possibilities and functionality that can be implemented within the framework of the register, the Polish legislator has abandoned the development of the previously mentioned register, creating a draft law regulating the National Registry of Indebted. The article presents a summary of both registers, along with a deeper analysis of the tasks and functionalities offered by the National Registry of Indebted. It also contains indications of *de lege ferenda postulates*.

³⁷ Zob. A. Witosz i A.J. Witosz, *Zasada optymalizacji*, w: *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo Restrukturyzacyjne i Upadłościowe*, red. A. Hrycaj, A. Jakubecki, A. Witosz, Warszawa 2016, s. 625-628.

³⁸ Zob. A. Witosz i A.J. Witosz, *Zasada nadrzędności zbiorowego interesu wierzycieli i szczególnej ochrony interesów wierzycieli rzeczowych i słabszych*, w: *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo Restrukturyzacyjne i Upadłościowe*, red. A. Hrycaj, A. Jakubecki, A. Witosz, Warszawa 2016, s. 628-629.

³⁹ Zob. A. Witosz i A.J. Witosz, *Zasada szybkości i ekonomiki postępowania*, w: *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo Restrukturyzacyjne i Upadłościowe*, red. A. Hrycaj, A. Jakubecki, A. Witosz, Warszawa 2016, s. 629.

Bibliografia

Pozycje książkowe

1. Filipiak P., Komentarz do art. 4919 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe*, w: *Upadłość Konsumencka po dużej nowelizacji. Komentarz.*, red. Filipiak P., Spartan, Poznań 2015, s. 162-174.
2. Gurgul S., Komentarz do artykułu 5 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – *Prawo restrukturyzacyjne*, w: Gurgul S. red., *Prawo upadłościowe Prawo restrukturyzacyjne Komentarz*, wydanie 10, Warszawa 2016, s.997-998.
3. Janik E., *Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości – perspektywy i oczekiwania, Studia Ekonomiczne*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 329 – 2017, s.55.
4. Witosz A. i Witosz A.J., *Zasada optymalizacji*, w: *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo Restrukturyzacyjne i Upadłościowe*, red. Hrycaj A., Jakubecki A., Witosz A., Warszawa 2016, s. 625-628.
5. Witosz A. i Witosz A.J., *Zasada nadrzędności zbiorowego interesu wierzycieli i szczególnej ochrony interesów wierzycieli rzeczowych i słabszych*, w: *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo Restrukturyzacyjne i Upadłościowe*, red. Hrycaj A., Jakubecki A., Witosz A., Warszawa 2016, s. 628-629.
6. Witosz A. i Witosz A.J., *Zasada szybkości i ekonomiki postępowania*, w: *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo Restrukturyzacyjne i Upadłościowe*, red. Hrycaj A., Jakubecki A., Witosz A., Warszawa 2016, s. 629.
7. Zimmerman P., *Komentarz do artykułu 5 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne*, w: Zimmerman P., *Prawo upadłościowe Prawo restrukturyzacyjne Komentarz*, wydanie 4, Warszawa 2016, s.1041-1043.

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1508).
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 w sprawie postępowania upadłościowego (Dz. U. UE L160 z 30 czerwca 2000 r.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz. U. UE L141 z dnia 5 czerwca 2015 r.).
4. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 2344).

Strony internetowe

1. https://e-justice.europa.eu/content_insolvency_registers-110-pl.do
2. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/218343/katalog/218345#218345>
3. <https://www.ms.gov.pl/pl/restrukturyzacja-i-upadlosc/download,2585,0.html>
4. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/218343/218345/218346/dokument126125.pdf>
5. krmc.mc.gov.pl/download/50/13286/Opiszalozenprojektu.pdf
6. <http://restrukturyzacja.biz/centralny-rejestr-restrukturyzacji-i-upadlosci/#comments>
7. <http://tir.tomczak.pl/blog/2016/08/01/centralny-rejestr-restrukturyzacji-i-upadlosci/>
8. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12302650/12457002/12457003/dokument307135.pdf>
9. <http://www.rp.pl/Firma/309089974-Nowy-e-rejestr-ma-ulatwic-restrukturyzacje-firm.html>
10. <https://www.imsig.pl/szukaj>
11. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12302650/12457002/12457003/dokument307135.pdf>

Zasada jednorazowości w wymiarze transgranicznym w Unii Europejskiej – szanse i bariery

Wstęp

Jednolity rynek cyfrowy w Unii Europejskiej to nie tylko przestrzeń, w której zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, ale także obszar, gdzie obywatele i przedsiębiorstwa mają nieograniczony dostęp do transgranicznych elektronicznych usług oferowanych przez administrację publiczną. Wdrożenie transgranicznych cyfrowych usług publicznych nie jest możliwe bez zapewnienia skutecznej komunikacji pomiędzy systemami administracji publicznej w różnych krajach UE. Jednym z wymiarów transgranicznej interoperacyjności jest zasada jednorazowości (ang. *the Once-Only Principle*). Zasada ta w kontekście sektora publicznego oznacza, że obywatele i przedsiębiorcy podczas korzystania z elektronicznych usług dostarczają swoje dane administracji publicznej tylko raz. Zadaniem administracji publicznej jest wzajemna wymiana danych w taki sposób, aby ograniczyć potrzebę pozyskania informacji bezpośrednio od przedsiębiorców/obywateli. Praktyka pokazuje, że administracja publiczna w Unii Europejskiej jedynie w połowie przypadków realizacji usług publicznych wykorzystuje posiadane informacje. Mimo tego, że część krajów w Europie (m.in. Estonia, Holandia, Belgia¹) z powodzeniem podejmuje wysiłki mające na celu wdrożenie zasady jednorazowości na poziomie krajowym, to wciąż dużym wyzwaniem pozostaje wdrożenie tej zasady w aspekcie transgranicznym. Jednym z najważniejszych przedsięwzięć podejmujących to wyzwanie jest projekt TOOP², którego celem jest zbadanie i zademonstrowanie w praktyce zasady jednorazowości w ujęciu transgranicznym. Realizacja projektu umożliwi lepszą wymianę danych oraz dokumentów elektronicznych pomiędzy systemami administracji publicznej UE, co powinno wpłynąć na redukcję obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. W Polsce partnerem projektu TOOP jest Instytut Logistyki i Magazynowania, który jednocześnie pełni funkcję lidera zadania dotyczącego komunikacji i marketingu projektu.

¹ [https://en.wikipedia.org/wiki/Once-only_principle#Implementation_of_the_once-only_principle_\(national\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Once-only_principle#Implementation_of_the_once-only_principle_(national)) [dostęp: 27.07.2018 r.].

² www.toop.eu [dostęp: 27.07.2018 r.].

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na najważniejsze bariery, ale i szanse związane z wdrożeniem zasady jednorazowości w wymiarze transgranicznym w Europie i w Polsce. W pierwszej części przedstawiono istotę zasady jednorazowości, w szczególności w wymiarze transgranicznym. Następnie omówiono korzyści z wdrożenia tej zasady. W kolejnej części przedstawiono bariery utrudniające wdrożenie zasady jednorazowości oraz czynniki, które mogą stymulować ten proces. Artykuł przedstawia wyniki badań prowadzonych w projekcie TOOP, a także własne spostrzeżenia autora, który koordynuje prace Instytutu Logistyki i Magazynowania w projekcie.

Istota zasady jednorazowości w aspekcie transgranicznym

W Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016-2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji”³ sformułowano 7 następujących zasad dotyczących wdrażania usług publicznych w Europie:

1. domyślna cyfrowość,
2. zasada jednorazowości,
3. powszechność i dostępność,
4. otwartość i przejrzystość,
5. domyślna transgraniczność,
6. domyślna interoperacyjność,
7. niezawodność i bezpieczeństwo.

Oprócz wprost wskazanej zasady jednorazowości na uwagę zasługują zasady domyślnej transgraniczności i interoperacyjności, które są bezpośrednio powiązane z zasadą jednorazowości. Zasada domyślnej transgraniczności oznacza, że administracje publiczne w krajach UE powinny udostępniać transgraniczne cyfrowe usługi publiczne. Zgodnie z zasadą domyślnej interoperacyjności kraje członkowskie powinny zapewnić swobodny przepływ danych i usług cyfrowych w Unii Europejskiej. Postulat swobodnego przepływu danych jako piątej wolności w UE⁴ został zaproponowany podczas prezydentury Estonii w Radzie Unii Europejskiej⁵, która miała miejsce w drugiej połowie

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> [dostęp: 27.07.2018 r.].

⁴ W Unii Europejskiej funkcjonują cztery swobody wolnego rynku: swobodny przepływ towarów, osób, usług, i kapitału.

⁵ https://www.eu2017.ee/sites/default/files/inline-files/EU2017_FMD_visionpaper.pdf [dostęp: 27.07.2018 r.].

2017 r. Swobodny przepływ danych oznacza także transgraniczną wymianę danych pomiędzy administracją publiczną w UE, co leży u podstaw zasady jednorazowości.

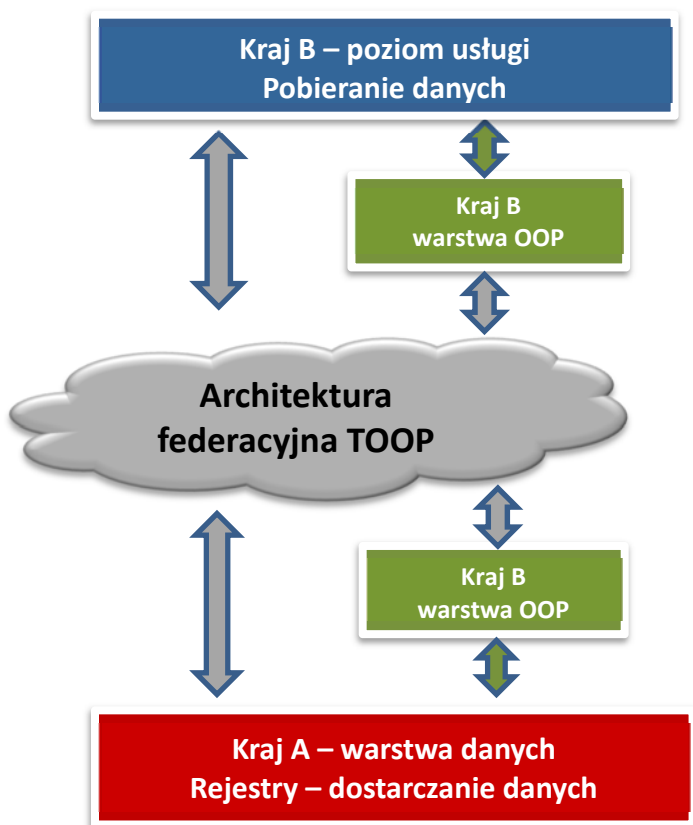
Tak jak wskazano, zasada jednorazowości jest skierowana zarówno do obywateli, jak i przedsiębiorstw⁶. Jej implementacja w stosunku do tych dwóch grup odbiorców wymaga jednak uwzględnienia różnych aspektów. Rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się z koniecznością podjęcia wielu formalnych czynności, co powoduje, że duża część informacji na temat przedsiębiorstw jest dostępna w rejestrach publicznych. W większości przypadków dane dotyczące przedsiębiorstw mogą być bez ograniczeń wymieniane pomiędzy systemami administracji publicznej w UE. Inaczej sprawa wygląda w przypadku danych dotyczących obywateli (osób fizycznych), które, co do zasady jako dane osobowe, podlegają ścisłej ochronie prawnej. Ta ochrona w wyraźny sposób wzrosła w momencie wejścia w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Stosowanie zasady jednorazowości nie ogranicza się jedynie do obszaru e-administracji. Zasada ta może być stosowana także w takich dziedzinach jak m.in.:

- zdrowie,
- edukacja,
- transport,
- głosowanie⁷.

⁶ J. Cave, M. Botterman, S. Cavallini, M. Volpe, *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses. Policy options and their impacts*. European Commission, DG CONNECT, 2017.

⁷ Więcej informacji na temat różnych przypadków zastosowania zasady jednorazowości można znaleźć na stronie internetowej projektu SCOOP4C (<https://scoop4c.eu>) [dostęp: 27.07.2018 r.].



Rys. 1. Uproszczona architektura projektu TOOP
Źródło: opracowanie własne.

Istotę funkcjonowania zasady jednorazowości w wymiarze transgranicznym przedstawiono na przykładzie uproszczonej architektury projektu TOOP (rysunek 1). Schemat przedstawia dwa kraje: kraj A, który udostępnia dane ze swojego rejestru, oraz kraj B, który pobiera dane niezbędne do realizacji usług publicznych. Wymiana danych pomiędzy tymi krajami odbywa się za pośrednictwem komponentów, utworzonych w projekcie TOOP, które tworzą architekturę federacyjną⁸. W przypadku krajów, które posiadają krajowe systemy opracowane na potrzeby implementacji zasady jednorazowości, wymiana danych może odbywać się za pośrednictwem tych systemów.

Rozwiązanie techniczne wypracowane w projekcie TOOP zostanie przetworzone w ramach trzech obszarów pilotażowych:

- transgraniczne e-usługi dla biznesu,

⁸ Architektura federacyjna to architektura rozproszona, w której logicznie jednorodne dane przechowywane są w różnych bazach danych zlokalizowanych w jednym lub wielu systemach komputerowych.

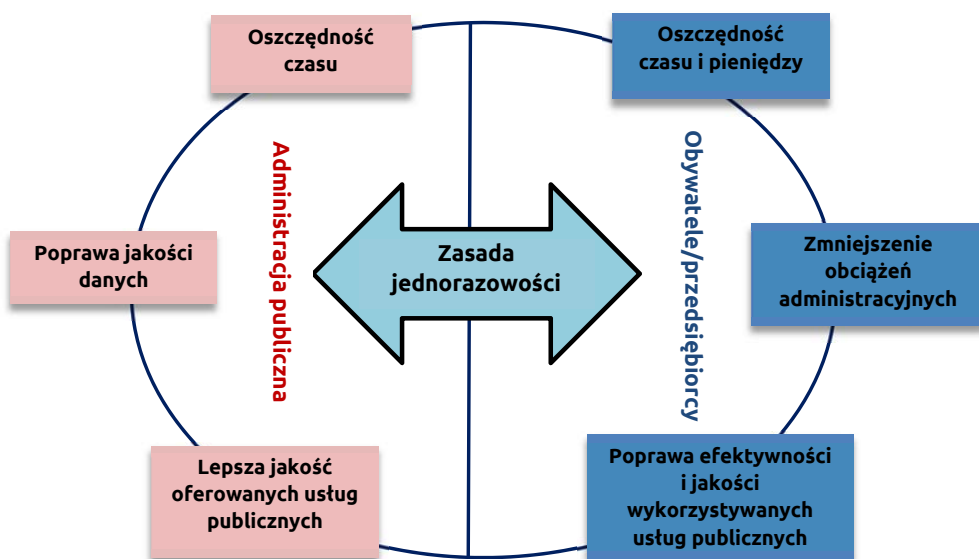
- aktualizacja danych firm,
- certyfikaty statku i załogi on-line.

Dzięki zastosowaniu architektury projektu TOOP, przykładowy sposób realizacji transgranicznej e-usługi będzie wyglądał następująco:

1. Przedsiębiorca z Polski odwiedza portal e-administracji w Niemczech w celu uzyskania licencji niezbędnej do wykonania usługi w Niemczech.
2. Portal e-administracji w Niemczech dokonuje autentykacji przedsiębiorcy z Polski dzięki systemowi eIDAS.
3. Przedsiębiorca z Polski rozpoczyna podawanie danych niezbędnych do uzyskania licencji w Niemczech. Portal e-administracji w Niemczech za pośrednictwem architektury TOOP weryfikuje, jakie dane o przedsiębiorcy z Polski są dostępne w polskim rejestrze. W przypadku dostępności danych informuje o tym przedsiębiorcę z Polski i zwraca się do niego z prośbą o wyrażenie zgody na pobranie danych bezpośrednio z polskiego rejestru.
4. W przypadku uzyskania zgody dane są pobierane bezpośrednio z polskiego rejestru, a polski przedsiębiorca uzupełnia jedynie pozostałe dane niezbędne do uzyskania licencji w Niemczech.

Korzyści wynikające z wdrożenia zasady jednorazowości w Unii Europejskiej

Korzyści wynikające z wdrożenia zasady jednorazowości są oparte na założeniu, że zbieranie informacji jest bardziej kosztowne niż wykorzystywanie informacji, które już są dostępne. Zastosowanie zasady jednorazowości w sektorze publicznym przynosi korzyści zarówno administracji publicznej, jak i obywatelom/przedsiębiorcom. Najważniejsze z nich przedstawiono na rysunku 2.



Rys. 2. Korzyści z wdrożenia zasady jednorazowości

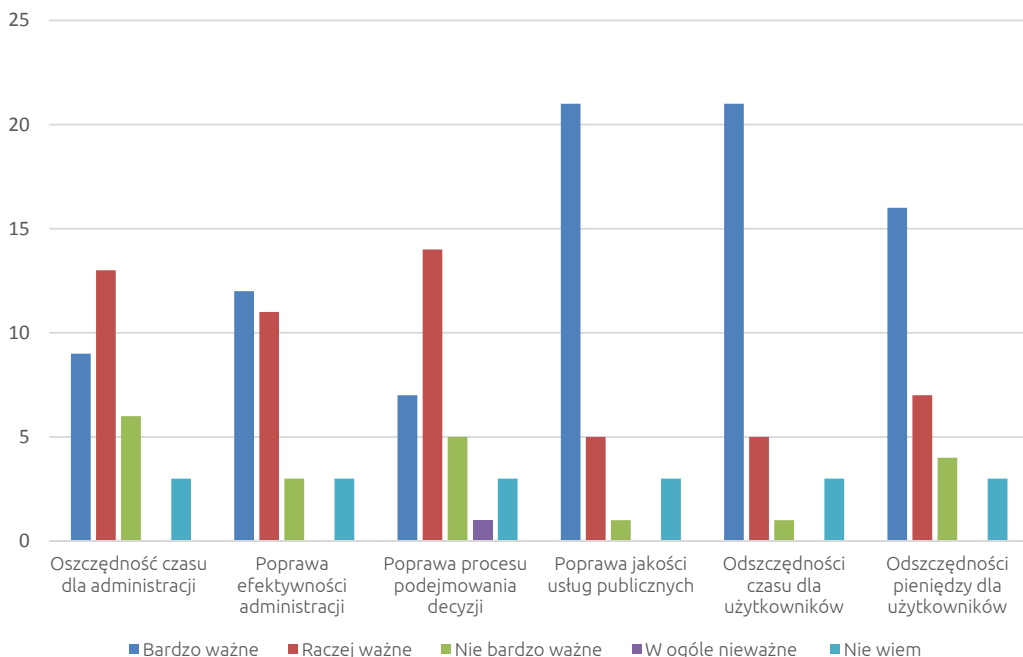
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: C. Gallo, M. Giove, J. Millard, R. Kare, V. Thaarup, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, Luxembourg, 2014.

W przypadku użytkowników usług publicznych – obywateli i przedsiębiorców – powszechne stosowanie zasady jednorazowości oznacza zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Obciążenia administracyjne zwane też barierami administracyjnymi (ang. *administrative burdens*) są to koszty związane z wypełnianiem przez obywateli/przedsiębiorców obowiązków informacyjnych wynikających z regulacji prawnych. Przykładem obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców są koszty uzyskania zezwoleń wymaganych do prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku obywateli obciążeniem administracyjnym są przykładowo koszty związane z uzyskaniem dowodu osobistego. Oszczędność czasu, która jest wynikiem zastosowania zasady jednorazowości dla użytkowników usług (obywateli/przedsiębiorców), ma dwa wymiary. Pierwszy dotyczy zmniejszenia czasu pracy potrzebnego do załatwienia sprawy urzędowej, ponieważ użytkownicy dostarczają tylko takie dane, których administracja nie posiada. Drugi wymiar to skrócenie czasu trwania całego procesu, który upływa od momentu rozpoczęcia procesu do jego zakończenia. Zaoszczędzony czas pracy może być spożytkowany przez przedsiębiorców i obywateli w inny sposób, co oznacza bezpośrednie korzyści finansowe. Wydawane przez administrację publiczną licencje czy zezwolenia są często niezbędnym warunkiem dla przedsiębiorcy do rozpoczęcia

działalności gospodarczej. W związku z tym, skrócenie czasu oczekiwania na decyzję administracji publicznej umożliwia szybsze rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej, co dla przedsiębiorcy oznacza szybszą możliwość generowania przychodów.

W przypadku administracji publicznej, oszczędności czasu dotyczą przede wszystkim wyeliminowania konieczności utrzymywania tych samych informacji w wielu miejscach. Oprócz mierzalnych korzyści w postaci oszczędności czasu i pieniędzy, zasada jednorazowości ma bardzo duży wpływ na jakość i efektywność oferowanych usług publicznych. Dzięki temu, że administracja publiczna wymienia się między sobą posiadanymi informacjami, usługi stają się prostsze i zorientowane na użytkownika. Znacznie spada możliwość popełnienia błędów wynikających z niespójności pomiędzy danymi podawanymi przez użytkowników, a danymi dostępnymi w rejestrach publicznych. Powszeczne stosowanie zasady jednorazowości ma bardzo pozytywny wpływ na jakość danych gromadzonych przez administrację publiczną, w szczególności jeżeli jest to powiązane ze sprawnie funkcjonującym systemem rejestrów referencyjnych. Dostęp do aktualnych i wiarygodnych danych ułatwia administracji publicznej podejmowanie decyzji. Zasada jednorazowości przyczynia się do większej transparentności danych, co z kolei zwiększa zaufanie obywateli/przedsiębiorców do administracji publicznej. Pomaga również wyeliminować uznaniowość w podejmowaniu decyzji przez administrację publiczną, ponieważ zakłada się, że większość rozstrzygnięć jest podejmowanych w oparciu o dowody znajdujące się w rejestrach publicznych.

Wszystkie wyżej wymienione korzyści są jeszcze bardziej widoczne w przypadku zastosowania zasady jednorazowości w wymiarze transgranicznym. Załatwianie spraw urzędowych w innym kraju niż kraj macierzysty zawsze rodzi więcej problemów, takich jak m.in.: nieznanostwo przepisów prawa, języka, duża odległość. To wszystko powoduje, że oszczędności czasu i kosztów w przypadku usług transgranicznych są z reguły wyższe niż w przypadku usług krajowych.



Rys. 3. Oczekiwane korzyści z wdrażania zasady jednorazowości

Źródło: C. Gallo, M. Giove, J. Millard, R. Kare, V. Thaarup, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden, Luxembourg, 2014.*

Na rysunku 3 przedstawiono wyniki badań wśród przedstawicieli administracji publicznej, przedsiębiorców oraz obywateli dotyczące oczekiwanych korzyści z wdrażania zasady jednorazowości. Otrzymane wyniki potwierdzają, że ostatecznymi beneficjentami korzyści z wdrożenia zasady jednorazowości są użytkownicy usług publicznych – obywatele i przedsiębiorcy. Korzyści dla administracji publicznej związane z oszczędnością czasu i poprawą efektywności usług publicznych mają mniejsze znaczenie.

Szanse i bariery wdrożenia zasady jednorazowości w Unii Europejskiej

W ramach realizacji projektu TOOP zidentyfikowano cztery obszary, które są istotne z punktu widzenia wdrażania zasady jednorazowości w aspekcie transgranicznym⁹:

- kwestie techniczne oraz związane z interoperacyjnością,
- kwestie organizacyjne, administracyjne oraz aspekty polityczne,
- aspekty prawne,
- czynniki wpływające na popyt oraz związane z akceptacją technologii.

⁹ T. Kalvet, M. Toots, *D2.7 Drivers and Barriers for OOP* (1st version), 2017.

Efektywne funkcjonowanie zasady jednorazowości w wymiarze transgranicznym jest uzależnione przede wszystkim od technicznych możliwości wymiany danych pomiędzy systemami administracji publicznej w różnych krajach UE. W związku z tym, kwestie zapewnienia interoperacyjności tych systemów stanowią jedno z ważniejszych wyzwań związanych z implementacją zasady jednorazowości. Europejskie Ramy Interoperacyjności¹⁰ wskazują cztery poziomy interoperacyjności: techniczny, semantyczny, prawny i organizacyjny. W przypadku interoperacyjności technicznej, bariery związane z wdrożeniem zasady jednorazowości dotyczą takich kwestii jak: różne podejście w krajach członkowskich UE do radzenia sobie z różnymi typami danych, ograniczone możliwości zaprojektowania narzędzia umożliwiającego dostęp do repozytoriów danych nieopartych na bazach danych, rozproszone dane. Bariere techniczną stanowi też różnorodność krajowych systemów informatycznych i niski poziom krajowej interoperacyjności¹¹. To wszystko powoduje, że poszczególne kraje UE reprezentują różną gotowość do implementacji zasady jednorazowości. Istotną barierą jest również brak semantycznej interoperacyjności pomiędzy systemami informatycznymi w różnych krajach UE. Z tym związana jest nie tylko konieczność zapewnienia tłumaczenia informacji wymienianych pomiędzy różnymi krajami, ale także ustalenie wspólnego słownika terminologii. Oprócz ww. barier, można też wskazać pewne czynniki, które sprzyjają implementacji zasady. Są to przede wszystkim istniejące w krajach członkowskich UE rejestry publiczne, które stanowią referencyjne źródła danych o obywatelach/przedsiębiorcach. Istotne jest także to, że tworząc architekturę informatyczną dla wdrożenia zasady jednorazowości można wykorzystać gotowe komponenty techniczne, zaprojektowane w ramach wielkoskalowych projektów pilotażowych, takich jak m.in.: e-CODEX, e-SENS.

Wdrożenie zasady jednorazowości wymaga nie tylko przezwyciężenia barier technicznych, ale jest także wyzwaniem o charakterze organizacyjnym, administracyjnym i politycznym. Wymaga wprowadzenia zmian w procesach realizowanych w organizacjach zaangażowanych w wymianę danych. Sama wymiana danych wiąże się z kolei z koniecznością współpracy pomiędzy różnymi instytucjami, także działającymi w innych krajach UE. Bariere w tym zakresie jest tzw. „podejście silosowe”, wciąż często spotykane w wielu krajach UE. Takie podejście utrudnia efektywną współpracę pomiędzy różnymi organizacjami,

¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01a-a75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 27.07.2018 r.].

¹¹ J. Cave, M. Botterman, S. Cavallini, M. Volpe, *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses. Policy options and their impacts*. European Commission, DG CONNECT, 2017.

co ma szczególne znaczenie w kontaktach transgranicznych. Barięą pozostaje również niska świadomość korzyści z wdrożenia zasady jednorazowości, szczególnie w aspekcie transgranicznym, co z kolei powoduje mniejsze zainteresowanie tym tematem ze strony polityków. W związku z tym, w przypadku niektórych krajów wdrożenie zasady jednorazowości nie jest zadaniem priorytetowym, a to oznacza często trudności z pozyskaniem finansowania. Do tego dochodzą jeszcze inne bariery typowe dla administracji publicznej, takie jak: kultura organizacyjna niechętna zmianom i innowacjom czy niskie kwalifikacje kadry. Odpowiedzią na wskazane bariery w zakresie współpracy pomiędzy administracją publiczną z różnych krajów UE są takie inicjatywy, jak przywoływany już projekt TOOP, który pozwala krajom członkowskim wspólnie pracować nad rozwiązaniami umożliwiającymi wdrożenie zasady jednorazowości.

W związku z tym, że przedmiotem analizy jest wdrożenie zasady jednorazowości w sektorze publicznym, aspekty prawne odgrywają istotną rolę. Z jednej strony istniejące prawo stanowi pewne ograniczenie do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań, z drugiej strony wprowadzane przepisy prawne mogą stać się jednym z głównych stymulatorów nowych działań. W przypadku transgranicznej wymiany danych mają znaczenie nie tylko przepisy krajowe, ale także te europejskie, wśród których można wskazać Dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia Dyrektywy 95/46/WE czy Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające Dyrektywę 1999/93/WE. Problemem pozostaje jednak brak jednoznacznej podstawy prawnej do funkcjonowania zasady jednorazowości w UE. Sytuacja ta zmieni się w momencie wejścia w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego zapewniającego dostęp do informacji, procedur, usług wsparcia i rozwiązywania problemów oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 1024/2012¹². Projekt tego Rozporządzenia wprost odnosi się do zasady jednorazowości, wskazując, że obywatele i przedsiębiorcy nie powinni być

¹² <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/20/digital-single-gateway-easier-access-to-online-information-and-procedures/> [dostęp: 27.07.2018 r.].

zobligowani do przedkładania organom publicznym tych samych informacji więcej niż jeden raz w przypadku transgranicznej wymiany dokumentów. Docelowo, dla umożliwienia transgranicznej wymiany dokumentów, zostanie wdrożony system techniczny. Komponenty techniczne umożliwiające implementację tego systemu zostaną przygotowane i przetestowane w ramach projektu TOOP. W momencie wejścia w życie ww. projekt Rozporządzenia będzie stanowił podstawę prawną obligującą państwa członkowskie UE do wdrożenia zasady jednorazowości w wymiarze transgranicznym.

Jednym z czynników, który stymuluje wdrażanie zasady jednorazowości w Europie jest popyt obywateli i przedsiębiorców. Wielkość popytu na usługi publiczne oparte na zasadzie jednorazowości różni się pomiędzy poszczególnymi krajami. Wynika to z następujących czynników: mobilności mieszkańców, świadomości zasady jednorazowości, poziomu zaufania do cyfrowej administracji publicznej, dostępności infrastruktury usług cyfrowych. Barię ograniczającą popyt jest także brak empirycznych dowodów na korzyści z powszechnego stosowania zasady jednorazowości. Na poziom popytu duży wpływ ma także stopień akceptacji technologii, który z kolei jest determinowany takimi czynnikami jak: oczekiwane korzyści ze stosowania technologii, łatwość użycia technologii, wpływ innych użytkowników, umiejętności korzystania z technologii.

Najważniejsze szanse i bariery wdrożenia zasady jednorazowości w Europie zostały przedstawione w tabeli 1.

Tab. 1. Szanse i bariery wdrożenia zasady jednorazowości w Europie

Obszar	Szansa	Bariera
Interoperacyjność	<ul style="list-style-type: none"> • możliwość wykorzystania gotowych komponentów na potrzeby budowy architektury do wdrożenia zasady jednorazowości • funkcjonujące w krajach elektroniczne rejestry publiczne 	<ul style="list-style-type: none"> • różnorodność stosowanych systemów informatycznych w krajach UE • niska jakość danych • różnice w modelach danych • różna dojrzałość krajów UE
Kwestie organizacyjne i polityczne	<ul style="list-style-type: none"> • wspólne inicjatywy krajów UE, mające na celu implementację zasady jednorazowości, takie jak projekty TOOP czy SCO-OP4C 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczone środki • niski priorytet polityczny • trudności we wprowadzaniu zmian organizacyjnych w jednostkach administracji

Prawo	<ul style="list-style-type: none"> • europejskie prawo m.in.: Dyrektywa Usługowa, Rozporządzenie eIDAS, RODO • projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia Jednolitego Portalu Cyfrowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ochrona danych osobowych oraz prywatności
Popyt i akceptacja technologii	<ul style="list-style-type: none"> • rosnący poziom akceptacji wykorzystania nowych technologii w UE 	<ul style="list-style-type: none"> • brak empirycznych dowodów na korzyści zasady jednorazowości • niska świadomość korzyści

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Kalvet, M. Toots, *D2.7 Drivers and Barriers for OOP (1st version)*, 2017.

W tym miejscu warto sobie zadać pytanie, jak na tle innych krajów UE wygląda Polska. W naszym kraju zasada jednorazowości na poziomie krajowym funkcjonuje w ograniczonym zakresie. Jednym z przykładów wdrożenia tej zasady na szczeblu krajowym jest portal biznes.gov.pl, który udostępnia elektroniczne usługi publiczne skierowane do przedsiębiorców. Dzięki integracji z rejestrem CEIDG, portal biznes.gov.pl bezpośrednio pobiera dane dotyczące przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Innym przykładem jest usługa skierowana do obywateli, dotycząca pozyskania zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (becikowe). Rodzice, którzy ubiegają się o tą zapomogę nie muszą dostarczać aktu urodzenia dziecka, ponieważ te informacje są pobierane z właściwego rejestru.

Z punktu widzenia legislacji w Polsce zasada jednorazowości została uregulowana w Kodeksie Postępowania Administracyjnego (KPA), którego art. 220, wskazuje, że organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli są one możliwe są do ustalenia na podstawie rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne lub wymiany informacji z innym podmiotem publicznym. W związku z tym, że Kodeks Postępowania Administracyjnego ma charakter ogólny, zdarzają się sytuacje, że przepisy szczegółowe nakładają na obywateli/przedsiębiorców obowiązek dostarczenia takich informacji, które są już w posiadaniu administracji publicznej. Dlatego istotne jest, aby zasada jednorazowości była stosowana już na etapie tworzenia prawa.

Praktyczne stosowanie zasady jednorazowości w naszym kraju jest bardzo ograniczone przede wszystkim z przyczyn technicznych. W Polsce, mimo prowadzonych od wielu lat prac związanych budową e-administracji, wciąż mamy duży problem z integracją rejestrów publicznych, co powoduje, że urzędy nie są w stanie wymieniać informacji między sobą.

Jedną z największych barier utrudniających wdrożenie zasady jednorazowości w wymiarze transgranicznym w Polsce jest niewielki popyt na transgraniczne usługi publiczne. Niskie zainteresowanie ze strony użytkowników powoduje, że wdrożenie tej zasady nie jest priorytetowym zadaniem polskiej administracji. Ta sytuacja może się zmienić, ponieważ w dokumencie „Kierunki Działań Europejskich Ministra Cyfryzacji”¹³ wskazano, że: „Ministerstwo Cyfryzacji szczególną uwagę zwraca na prace w obszarze zapewnienia realizacji zasady jednorazowego pobierania danych przez administrację”. Ten sam dokument stwierdza również, że Ministerstwo Cyfryzacji będzie dążyć do faktycznego wyeliminowania obowiązku podawania przez obywateli danych, które administracja już posiada.

Podsumowanie

W ostatnich latach w Unii Europejskiej i w Polsce podejmuje się wiele działań mających na celu redukcję obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw. Powszechne wdrożenie zasady jednorazowości stanowi pierwszy i niezbędny krok w kierunku skutecznego obniżania obowiązków administracyjnych nakładanych na obywateli i przedsiębiorców. Drugim etapem powinno być tworzenie prostych i spersonalizowanych usług publicznych, a ostatnim wdrożenie zasady domyślnej cyfryzacji (ang. *digital by default*)¹⁴.

Rosnąca mobilność mieszkańców Unii Europejskiej¹⁵ zwraca uwagę na potrzebę udostępniania transgranicznych elektronicznych usług publicznych. Powszechne stosowanie zasady jednorazowości w ujęciu transgranicznym sprzyja poprawie mobilności obywateli i przedsiębiorców, co z kolei ma pozytywny wpływ na rozwój Jednolitego Rynku Cyfrowego w UE. Szacuje się, że szersze zastosowanie zasady jednorazowości pozwoliłoby zaoszczędzić ok. 5 mld euro rocznie¹⁶.

W artykule przedstawiono najważniejsze bariery, ale też szanse związane z wdrożeniem zasady jednorazowości w Europie. Zwrócono uwagę na kwestie zarówno o charakterze technicznym, jak i organizacyjnym, prawnym czy dotyczące popytu na usługi transgraniczne. Implementacja zasady jednorazowości

¹³ <https://www.gov.pl/cyfryzacja/kierunki-dzialan-europejskich-ministra-cyfryzacji> [dostęp: 27.07.2018 r.].

¹⁴ C. Gallo, M. Giove, J. Millard, R. Kare, V. Thaarup, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, Luxembourg, 2014.

¹⁵ Z danych Eurostatu wynika, że w 2017 r. ok. 20 mln obywateli UE żyło w innym kraju UE niż ich kraj pochodzenia.

¹⁶ *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Komisja Europejska, 2015.

zowości ponad granicami krajów UE jest dużym wyzwaniem, z którym obecnie mierzy się projekt TOOP. Rezultaty projektu TOOP będą stanowiły ważny wkład we wdrożenie zasady jednorazowości w UE.

Zasada jednorazowości w wymiarze transgranicznym w Unii Europejskiej – szanse i bariery

Celem artykułu jest przedstawienie istoty zasady jednorazowości w wymiarze transgranicznym w Unii Europejskiej. Zasada jednorazowości mówi o tym, że administracja publiczna powinna zbierać informacje od obywateli i przedsiębiorców tylko raz, a następnie ponownie je wykorzystywać i wymieniać między sobą (w zgodzie z przepisami dotyczącymi ochrony danych i innymi ograniczeniami). Artykuł przedstawia korzyści dla obywateli i przedsiębiorców wynikające z wdrożenia tej zasady. Szanse i bariery związane z wdrożeniem zasady jednorazowości w aspekcie transgranicznym zostały przedstawione w podziale na następujące obszary: interoperacyjność, prawo, aspekty organizacyjne i polityczne, popyt na usługi.

The cross-border once-only principle in the European Union – drivers nad barriers

The goal of this paper is to present the cross-border once-only principle in the European Union. The once-only principle is a principle which states that public administrations should collect information from citizens and businesses only once, and then share and reuse this collected information while keeping in mind privacy regulations and other constraints. The paper presents benefits for citizens and business coming from implementing this principle. Drivers and barriers for the cross-border implementation of the once-only principle were presented looking at the following broad sources of barriers and drivers: interoperability, legislation, organizational and political aspects, factors influencing demand.

Bibliografia

Pozycje książkowe

1. Cave J., Botterman M., Cavallini S., Volpe M., *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses. Policy options and their impacts*, European Commission, DG CONNECT, 2017.
2. *Estonian Vision Paper on the Free Movement of Data - the Fifth Freedom of the European Union*.
3. *European Interoperability Framework – Implementation Strategy*, Komisja Europejska, 2017.
4. Gallo C., Giove M., Millard J., Kare R., Thaarup V., *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, Luxembourg, 2014.
5. Kalvet, T. Toots, M., *D2.7 Drivers and Barriers for OOP (1st version)*, 2017.
6. *Kierunki Działań Europejskich Ministra Cyfryzacji*, Ministerstwo Cyfryzacji.
7. *Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020 Przyspieszenie*

transformacji cyfrowej w administracji., Komisja Europejska, 2016.

8. *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Komisja Europejska, 2015.

Akty prawne

1. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376/36 z 17.12. 2006 r.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257/73 z 28.08. 2014 r.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119/1 z 04.05. 2016 r.).
4. Ustawa z dnia 16 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2017.1257 ze zm.).

Strony internetowe

1. [https://en.wikipedia.org/wiki/Once-only_principle#Implementation_of_the_once-only_principle_\(national\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Once-only_principle#Implementation_of_the_once-only_principle_(national)) [dostęp: 27.07.2018 r.].
2. <https://scoop4c.eu> [dostęp: 27.07.2018 r.].
3. www.toop.eu [dostęp: 27.07.2018 r.].
4. <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/20/digital-single-gateway-easier-access-to-online-information-and-procedures/> [dostęp: 27.07.2018 r.].

Spóeczno-kulturowy kontekst digitalizacji usług na przykładzie sektora publicznego

Wstęp

Konstrukcja artykułu jest następstwem formułowania odpowiedzi na trzy podstawowe pytania:

1. Czym są usługi?
2. Jakie jest znaczenie pracy w usługach?
3. Jakie skutki wywołała digitalizacja usług w sektorze publicznym?

Usługa

Rozważania na temat usług zasadnym wydaje się rozpocząć od próby zdefiniowania samego pojęcia usługi, a właściwie przedstawienia już istniejących opracowań w tym zakresie i wyciągnięcia z nich podstawowego rdzenia – praźródła, które w dalszej części artykułu stanowić będzie perspektywę do oceny obecnych zjawisk społeczno-kulturowych.

Usługi już na poziomie definicji naukowych przedstawiane są nie jako indywidualny byt, ale rozwinięcie, przeobrażenie, dodatek do znanych i zbadanych obszarów działalności człowieka, szczególnie tych przemysłowych. Próby adaptacji myślenia industrialnego na płaszczyznę działalności usługowej widać w podejściu Oskara Langego, który tak pisze o tej działalności człowieka: „wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio (np. przy podziale produktów) z zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do wytwarzania przedmiotów nazywamy usługami”¹. Philip Kotler, który w kontekście usług mówi o ich produkcji, konstruuje definicję usługi w sposób następujący: „usługa jest dowolnym działaniem, jakie jedna strona może zaoferować innej; jest ono nienamagalne i nie prowadzi do jakiegokolwiek własności. Jego produkcja może być związana lub nie z produktem fizycznym”². Podobnych prób opisanie czym są usługi znajdziemy w literaturze przedmiotu znacznie więcej. Również, typowo marketingowe, prezen-

¹ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, tom 1, Warszawa 1959, s. 15.

² P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, Warszawa 1999, s. 426.

towanie podstawowych cech usługi w konstrukcji zaprzeczeń do atrybutów przedmiotów materialnych, takich jak niematerialność, nietrwałość, niejednorodność, niesekwencyjność w przewrotny sposób uwypukla silny związek produkowania z usługiwaniem. Z tego też powodu w wielu dziedzinach nauki, które badają usługi z pozycji swojego głównego obszaru zainteresowania można z łatwością doszukać się symetrii w postrzeganiu produktu i usługi: „z punktu widzenia marketingu klasycznego usługa jest rodzajem produktu i w jej przypadku mają zastosowanie te same prawa marketingowe, które są stosowane na rynku produktów konsumpcyjnych”³.

Poszukiwania innego podejścia do usług prowadzą do dokonań Kazimierza Rogozińskiego, który w wielu swoich publikacjach podkreśla, że w usługach najważniejszy jest człowiek i to właśnie bezpośrednia relacja usługodawcy i usługobiorcy jest jej definicyjnym warunkiem sine qua non. Ponadto słusznie zauważa on, że „usługi istniały zanim pojawił się przemysł [...], [dlatego też – przyp. autora] nie można ich podstawowych funkcji wyprowadzać z obsługi przemysłu, bowiem ich rudymenarne funkcje mają preindustrialny charakter”⁴. Rogoziński dokonuje również bardzo ciekawego i oryginalnego podziału wszelkich usługopodobnych form świadczenia, wyróżniając: parausługę, semiusługę, quasiunusługę oraz postusługę (apousługę). Na określenie tej ostatniej należy wskazać szczególnie. Otóż „częstka apo- oznacza stan oddalenia (w tym przypadku od istoty usługowego świadczenia), odłączenie. Wyraża przekształcenia zmierzające ku tworzeniu postusługi (analogia z postindustrialny czy posthuman), a więc takiej „usługi”, w której wytwarzaniu „partnerem” usługobiorcy staje się maszyna lub zaprogramowany automat, zwłaszcza twór powstały ze skrzyżowania komputera osobistego z bezprzewodowym telefonem. Apousługa zmierza wyraźnie w kierunku samoobsługi”⁵.

Na gruncie relacji została również osadzona, zyskująca obecnie coraz większe uznanie w środowisku akademickim i biznesowym, koncepcja marketingu zaproponowana przez Everta Gummessaona, której nazwa jednoznacznie wskazuje na kluczowy element jej założeń – relationship marketing. Obaj autorzy (K. Rogoziński i E. Gummesson) zrywają z powszechnym podejściem do zagadnienia usług, usługiwania, służenia, opartym na industrialnym sche-

³ J. Toruński, *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie usługowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, nr 97, 2013, s. 74.

⁴ K. Rogoziński, *Cywilizacja usługowa - samorealizujące się niespełnienie. Szkice z pogranicza epok*, Katedra Usług, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003, s. 59.

⁵ K. Rogoziński, *Definicja usługi i to, co poniżej*, Zeszyty Naukowe nr 722, Ekonomiczne problemy usług nr 95, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012, s. 22.

macie poznawczym. Prezentują oni jednocześnie postawę wysoce humanistyczną stawiają człowieka w centrum. Nie jest to jednak to samo centrum co w „klasycznym”, marketingowym klientocetrizmie, które na piedestale sadza nie klienta a Mammona⁶.

Nieodzownym elementem charakteryzującym usługi jest, podkreślany przez Rogozińskiego, aspekt pracy: „Usługą jest podejmowanie na zlecenie, intencjonalne świadczenie pracy i/lub korzyści”. Zgodnie z wyjaśnieniem autora powyższych słów wskazać należy, że praca usługowa jest pracą wykonywaną przez człowieka. Tym samym postawione zostają wyraźne granice pomiędzy tym, co jest usługą a co nią już nie jest – samoobsługa z jednej i zautomatyzowana obsługa z drugiej strony. Rogoziński dokonuje również ciekawego uszczegółowienia rodzaju zaangażowania w wykonywanie usługowej pracy. Nie jest nią ani aktywność, ani czynność, ani tym bardziej produkcja, ale **świadczenie**. „Wykonywać pracę usługową przez jej świadczenie – znaczy przełamywać schematyzm polegający na przypisywaniu znaczenia wyłącznie wytworzonym przez pracę rezultatom i podkreślać szczególnego rodzaju postawę wykonawcy. Chodzi w niej nie tylko o dawanie jak najlepszego świadectwa temu, co wykonawca czyni, o zaświadczenie posiadanych kwalifikacji, ale także o przyświadczenie odpowiedniego stosunku do usługobiorcy. Nie bez znaczenia jest również i jednoznacznie pozytywna konotacja: świadczyć – w domyśle – znaczy czynić dobro [...] tylko w tym pozytywnym kontekście daje się uzasadnić nieprzypadkowość nazw: usługodawca i usługobiorca, rzeczywiście – trudno wyrażalne i jeszcze trudniej mierzalne dobro pojawia się zwykle w hojnym geście dawania i brania.”⁷.

Mając powyższe na uwadze należy właśnie relację ustanowić podstawowym wyznacznikiem usługi. Rozszerzający się postmanowski Technopol obliguje jednak do uściślenia pojęcia relacji. Posługując się cytatem ze Słownika Języka Polskiego PWN, relacja w kontekście niniejszego artykułu to „**związek zachodzący między ludźmi**”. Zasadnym wydaje się dodać, że związek **bezpośredni**, osobisty, angażujący naszą indywidualność. W pełni logiczny wywód Rogozińskiego zobowiązuje również do wskazana na jedynie słuszną parę wyrazów: świadczenie usługi, nigdy jej produkcja.

⁶ Bożek pieniędzy.

⁷ K. Rogoziński, *Usługi rynkowe*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2000, s. 22.

Relacja

Dlaczego relacja jest tak ważna z punktu widzenia usług? Zważywszy na fakt, że podstawą gospodarki w XXI wieku są usługi a głównym obszarem aktywności człowieka praca – zasadnym staje się sprowadzenie niniejszego pytania do postaci: dlaczego relacje są tak ważne w życiu. Odpowiadając na tak postawione pytanie koniecznym jest odwołanie się do dorobku filozofów. W pierwszej kolejności przywołana zostaje teorie Hegla, w której to właśnie relacja konstytuuje powstanie świadomości własnego istnienia. Filozofia Hegla stała się kolejno podstawą do ogłoszenia przez Meada poglądu, który zakłada, iż „osobowość [...] w chwili narodzin nie istnieje, lecz powstaje w procesie społecznego doświadczenia i działania. Rozwija się w danej jednostce jako rezultat jej związków z całością procesów społecznych i z innymi jednostkami uczestniczącymi w tym procesie”⁸. Analizując następnie dokonania czołowych przedstawicieli nurtu dialogicznego: M. Bubera, E. Levinasa, H.G. Gadamera czy też J. Tischnera jako przekonujący wyłania się wniosek, że relacja Ja-Ty jest podstawowym związkiem, w którym ludzkie indywiduum kształtuje swoją osobowość. Do stanowienia o pełni człowieczeństwa niewystarczającym jest bowiem związek Ja-To, dzięki któremu ludzkość przekształca rzeczywistość w siedlisko swojego bytowania, ale właśnie żywa relacja z drugą osobą. Podsumowując powyższą preparację, wykonaną na ściśle określony użytek, można powiedzieć, że dzięki relacjom jednostka staje się dojrzałą osobą. Idąc dalej ścieżką umiłowania mądrości (stgr. φιλοσοφία) i odwołując się do egzystencjałów Martina Heideggera, wchodząc równocześnie na grunt antropologii – u podstawy świadczenia usługi (usługiwania, służenia) odnajduje się kardynalna cecha człowieka, jaką jest **niesamowystarczalność bytowa**, uzależnienie Ja od Ty.

Osobnym, lecz równie istotnym problemem jest negowanie następstwa wynikającego z zaniku relacji międzyludzkich (w tym usługowych). „Social deficits” jest jednym z czterech spektrów zaburzeń związanych z lękiem społecznym⁹, który w dodatku należy do grupy najczęściej diagnozowanych zaburzeń psychicznych i uznawany jest obecnie za chorobę cywilizacyjną¹⁰.

⁸ G. H. Mead, *Umysł, osobowość i społeczeństwo*. Przeł. Z. Wolińska, PWN, Warszawa 1975, s. 189.

⁹ M. Zalewska, *Fobia społeczna u młodzieży we wczesnej fazie dorastania w populacji uczniów szkół krakowskich*, praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006 [cyt. za:] Stein DJ, Ono Y, Tajima O i wsp.: The social anxiety disorder spectrum, *J Clin Psychiatry*, 2004; 65 (Suppl 14), s. 11.

¹⁰ https://pl.wikipedia.org/wiki/Fobia_spoeczna [dostęp 27.09.2017].

Gospodarka

Industrializm sprawił, że drugi sektor gospodarki¹¹ – przemysł doczekał się opracowania genialnych wręcz technik i technologii, które następnie pozwoliły i nadal pozwalają (zgodnie z zasadą koła Deminga) usprawniać procesy biznesowe do niespotykanych poziomów optymalizacji. Dzięki automatyzacji i robotyzacji działań produkcyjnych gospodarka jest gotowa obsłużyć nie tylko realne potrzeby wszystkich ludzi, ale również te sztucznie wykreowane przez nią samą.

Jest pewna przewrotność w zjawisku konsumpcjonizmu – wbrew pozorom nie ma w nim bowiem różnych ról i aktorów. Obie, potencjalnie przeciwległe strony procesu wpisują się w ten sam schemat zachowania. Producenci uzależnieni są od wytwarzania, co bezpośrednio związane jest z chęcią zysku. Pieniądz natomiast stanowi niezbędny środek do zaspokojenia głodu posiadania i konsumpcji. Tym samym producent przeobraża się w konsumenta – wszystko zlewa się w jedno.

Trzeci sektor niedawno wyprzedził drugi w wyścigu o największy wpływ na PKB i ciągle zwiększa tą przewagę (w Polsce w Q2/2017 usługi wraz z budownictwem stanowiły 72,9% PKB¹²). Pomimo tej zmiany w klasyfikacji generalnej, wcale nie zmieniło się (bo niby dłaczego miałoby się tak stać) dominujące postrzeganie szczęścia, które swoją obecną definicję zawdzięcza właśnie epoce industrialnej. Ludzie chcą żyć w dobrobycie, rozumianym nie jako bycie w dobrym, ale właśnie jako posiadanie. Wykazany powyżej powszechny konsumpcjonizm (niezależny od kierunku przepływu produktów) jest tak silnym uzależnieniem, że wpływa na wszystkie aspekty naszego życia. Z tego właśnie powodu mechanizmy powszechnie stosowane i sprawdzone w przemyśle są tak masowo przenoszone na grunt usług.

Na przelocie XX i XXI wieku ekonomista Kazimierz Rogoziński w swej „książeczce” zatytułowanej „Cywilizacja usługowa - samorealizujące się niespełnienie. Szkice z pogranicza epok” formułuje pytanie: „Czy nie będzie się produkować usług na przemysłową modłę – zamiast je świadczyć? I czy zatrudnieni w sektorze tercjarnym w ogóle będą zdolni do świadczeń, czyli służby, służenia i poświęceń? W pytaniach tych ukryty jest niepokój o to, czy proces serwicyzacji nie okaże się jedynie zewnętrznym kamuflażem, któ-

¹¹ Autor odwołuje się i stosuje klasyczny podział gospodarki na trzy sektory: I – rolnictwo, II – przemysł, III – usługi.

¹² <http://stat.gov.pl/banki-i-bazy-danych/sdds/dane-gospodarcze-i-finansowe-dla-polski/> [dostęp 27.09.2017].

ry w swym zasadniczym kształcie i treści będzie przeniesieniem mentalności industrialnej w rzekomo usługową makrostrukturę. Czy nie zdarzy się tak, że będąca samorealizującym się przewidywaniem serwicyzacja zrealizuje się częściowo i to w zakresie najmniej ważnym – w najistotniejszym zaś objawiając niespełnienie oczekiwań? Czy można uniknąć takiej realizacji prognozy, która groziłaby jej niespełnieniem?”¹³. Po kilkunastu latach można stwierdzić, że na scenę weszła znana wszystkim postać i wygłasza, z uśmiechem na twarzy, swój czarny scenariusz. Tak bowiem odczytać można trend przekształcania usług w nową, innowacyjną wersję z modnym przedrostkiem „e”. Służenie w wersji digitalnej jest niczym innym jak najlepszym potwierdzeniem tezy, że industrialne wzorce są wciąż żywe. „Interfejs białkowy” jest eliminowany z aktu świadczenia usługi. E-usługa pozbawiona zostaje kluczowego elementu usługi – relacji człowiek-człowiek. To maszyna, automat przejmuje zasadniczą rolę w procesie. Masowa produkcja „usług” stała się możliwa. Przemysłowe technologie informatyczne bardzo łatwo znalazły swoje miejsce w sektorze usługowym. Przeżywają drugą młodość. Znów są na szczycie. Nowa formuła uzależnia jeszcze bardziej.

Międzynarodowa organizacja humanitarna Oxfam International w opublikowanym w 2017 roku raporcie „An Economy for 99%”¹⁴ wskazuje na zatrważający fakt – 8 osób: Bill Gates, Amancio Ortega, Warren Buffett, Carlos Slim Helu, Jeff Bezos, Mark Zuckerberg, Larry Ellison i Michael Bloomberg dysponują łącznie takim samym bogactwem co połowa ludności na świecie, czyli 3,6 miliarda ludzi. Ta dysproporcja w podziale światowego bogactwa jest nowym, historycznym rekordem. Laureat pokojowej nagrody Nobla – Barack Obama we wrześniu 2016 r. na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ wskazał, że świat, gdzie istnieje tak wielka niesprawiedliwość nigdy nie będzie stabilny¹⁵. Niewidzialna ręka rynku, która od samego początku nastawiona była raczej na branie aniżeli dawanie, stała się obecnie cyber łapą zaprogramowaną już wyłącznie na ruch zagarniający, która bez zmęczenia, refleksji i sumienia konsekwentnie realizuje swoje zadanie. Przytłacza, więc pewność, że globalna rewolucja jest nieunikniona. Oczywiście przyczyny zaistniałych patologii są bardzo złożone. Ich heterogeniczność skutkuje koniecznością przeprowadzenia reform w wielu obszarach społeczno-gospodarczych. Tylko holistyczne

¹³ K. Rogoziński, *Cywilizacja usługowa - samorealizujące się niespełnienie. Szkice z pogranicza epok*, Katedra Usług, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003, s. 24.

¹⁴ https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-en.pdf [dostęp 27.09.2017].

¹⁵ Ibidem.

działania mogą przynieść poprawę sytuacji. Stąd poniższe rozważania skoncentrują się przede wszystkim w obszar e-serwicyzacji.

Wskazane powyżej zakłócanie żywej relacji w modelach usług cyfrowych, zastępowanie jej komunikacją człowiek-bot lub w skrajnym przypadku sprowadzanie do poziomu samoobsługi, dokonywanej także w rzeczywistości wirtualnej, sprzyja uniezależnieniu człowieka. W ten sposób utrwalony zostaje z gruntu fałszywy obraz jego egzystencji.

E-nauczyciel, e-lekarz, e-przewodnik czy e-trener to tylko przykłady fali przekształceń usługodawców i usług w formę cyfrową. Czasem internet jest tylko medium komunikacyjnym w akcie świadczenia, w trakcie którego możemy wskazać na niepełną, bowiem niebezpośrednią relację. Niestety, wraz z postępem technologii już nawet ta ułomna e-relacja zostaje eliminowana. Do procesu świadczenia wkracza automat – wzbiera tsunami godne XXI wieku, które pozwala już na niczym nieograniczoną masowość działań imitujących służenie.

Szczęście i e-administracja

Nawiązując do tytułu artykułu należy skupić uwagę na e-administracji jako egzemplifikacji publicznej e-usługi, którą można rozumieć w następujący sposób: e-administracja to świadczenie usług administracji publicznej w wersji cyfrowej. Warto dodać, że do głównych cech e-government zalicza się: „bezosobowy charakter świadczenia on-line i brak bezpośrednich relacji z urzędnikiem”¹⁶. Administracja publiczna pomimo swojej nazwy, ale z racji koegzystencji w środowisku rynkowym, funkcjonuje i rozwija się pod silnym wpływem współczesnych mechanizmów ekonomicznych (np. gospodarka oparta na wiedzy, gospodarka dostępu). Dlatego też, propagowana przez Unię Europejską wizja cyfryzacji usług publicznych, przedstawiona w dokumencie „Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji” zakłada, że: „usługi administracji publicznych powinny być z założenia cyfrowe (co obejmuje informacje nadające się do przetwarzania automatycznego)”¹⁷. Wiele państw od lat podąża tą drogą i przygotowuje dla swoich obywateli usługi e-administracji. Liderem w tych działaniach są kraje nordyckie:

¹⁶ J. Drobiazgiewicz, *One-stop government jako kierunek rozwoju administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 117, 2015 [cyt. za:] Warkentin M., Gefen D., Pavlou P.A., G.M. Rose (2002), Encouraging Citizen Adoption of e-Government by Building Trust, „Electronic Markets”, 12 (3), s. 480.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN> [dostęp 27.09.2017].

Tabela 1. Osoby korzystające z elektronicznej administracji publicznej w wybranych krajach europejskich w 2015 r.

Kraj	Wyszukiwanie informacji na stronach administracji publicznej	Pobieranie formularzy urzędowych	Wysyłanie wypełnionych formularzy
	[w % ogółu osób]		
Dania	86	52	69
Finlandia	74	63	59
Norwegia	74	57	58
Szwecja	69	42	45
Estonia	71	39	71
Holandia	71	47	53
Luksemburg	47	60	35
Irlandia	41	37	46
Francja	44	35	42
Austria	51	34	31
Łotwa	52	31	29
Hiszpania	45	34	30
Belgia	42	27	34
Litwa	42	28	31
Niemcy	52	32	17
Wielka Brytania	37	27	32
Malta	38	33	22
Portugalia	40	24	28
Grecja	42	24	25
Węgry	39	27	24
Słowenia	41	28	18
Słowacja	44	24	13
Chorwacja	32	25	15
Cypr	31	23	17
Czechy	31	14	10
Polska	19	17	16
Włochy	20	17	12
Bułgaria	16	13	9
Rumunia	9	5	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych raportu GUS: „Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2012-2016”.

Zachodzi korelacja pomiędzy stopniem cyfryzacji usług administracji publicznej a poziomem szczęścia społeczeństw. W opublikowanym w 2017 r. przez Sieć Rozwiązań na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (SDSN) raporcie „World Happiness Report”¹⁸ na liście 155 krajów, które ujęto w zestawieniu,

¹⁸ <http://worldhappiness.report/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/HR17.pdf> [dostęp 27.09.2017].

w pierwszej dziesiątce znalazły się wszystkie kraje nordyckie, zdobywając kolejno miejsca: 1-Norwegia, 2-Dania, 3-Islandia, 5-Finlandia, 10-Szwecja. Na tej podstawie możliwym jest wyciągnięcie wniosku, iż poziom zaawansowania w cyfrowym świadczeniu usług administracji publicznej jest wprost proporcjonalny (oczywiście jako składowa równania) do zadowolenia obywateli¹⁹. Czy jednak na pewno tak jest? Czy tak opracowany i szeroko publikowany algorytm szczęścia jest właściwym wzorem definiującym radość z życia? Dlaczego SDSN stara się upowszechniać obraz globalnej pogody ducha opierając się na zupełnie nie spirytualnych acz wyłącznie ekonomiczno-technicznych parametrach? Czy za prezentowanymi liczbami nie kryje się inna prawda?

Odpowiedzi na te kwestie udziela kontrowersyjny dokument filmowy „Szwedzka teoria miłości” (2015) ukazujący ciemną stronę skandynawskiego raju. Opublikowany w Szwecji w 1972 roku manifest „Family of the Future” zakładał pełne wyzwolenie się ludzi z jarzma wszelkiej zależności – społecznej (w tym przede wszystkim rodzinnej), ekonomicznej, kulturowej czy emocjonalnej. Precyzyjnie zaplanowane i skrupulatnie wdrażane socjotechniki doprowadziły do stworzenia społeczeństwa tak zatowizowanego, że jak pokazuje Gandini koniecznym stało się powołanie instytucji poszukującej rodzin osób samotnie umierających w zaciszu własnego domu. Reżyser na szwedzkim przykładzie pokazuje jak inżynieria społeczna przeobraziła niezależność i wolność w samotność. Relacje Ja-Ty stały się zbędnym elementem egzystencji, które utrudniają samorozwój i są przeszkodą na drodze ku szczęściu. Szczęściu, które przez Szwedów jest opacznie rozumiane, bowiem jak w końcówce filmu mówi Zygmunt Bauman „to nieprawda, że życie szczęśliwe to życie pozbawione problemów. Szczęśliwe może być dopiero życie, które wiąże się z przetamywaniem trudności”. „Szwedzka teoria miłości” jest pewnym prorocstwem, przestrogą, filmową adaptacją obrazu Edvarda Muncha „Krzyk”, ukazującą dokąd zmierza cywilizacja Zachodu. Aby się przed nią uchronić, Gandini sugeruje powrót do źródeł, **odbudowanie relacji społecznych**. Podobne zdanie już w I połowie XX wieku głosił austriacko-izraelski filozof Martin Buber. W swoich poglądach utożsamiał on kryzys relacji z kryzysem człowieka. Skrajny indywidualizm, który obecnie jest tak mocno rozpropagowany w narodach nordyckich, był już wcześniej krytykowany przez Bubera, bowiem w konsekwencji powoduje zanik więzi społecznych. Zastąpienie bez-

¹⁹ Twórcy raportu wskazują, że przy opracowaniu rankingu czynniki brane pod uwagę to między innymi: realne PKB na jednego mieszkańca, oczekiwana długość życia w zdrowiu, dostęp do opieki medycznej, bezpieczeństwo zatrudnienia, poziom korupcji, przestrzeganie swobód obywatelskich i wreszcie „design and delivery” usług publicznych.

pośrednich relacji Ja-Ty (usługodawca-usługobiorca) w e-usługach (e-administracji) automatyzacją świadczenia, sprowadzenie aktu do wymiany informacji niweluje przestrzeń spotkania i dialogu. Dialogu, który według Bubera jest pierwotną płaszczyzną poznania ukazującą człowiekowi jego **społeczną zależność**.

Praca

Innym, równie istotnym problemem związanym z cyfryzacją usług, jest proces optymalizacji świadczenia usług, któremu należy przyrzeć się bliżej wykorzystując, co zostało już wcześniej podkreślone, algorytmy industrialne. Głównym kryterium przekształceń staje się koszt i czas, który nawet w powszechnie znanym powiedzeniu sprowadza się do wymiaru pieniądza. Historia rozwoju przemysłu uczy, że najlepszą zyskowością cechują się te przedsiębiorstwa, które eliminując czynnik ludzki z procesu wytwórczego masowo wprowadzają na miejsce człowieka maszyny i roboty. Nie inaczej dzieje się w sektorze usługowym. Nowe modele biznesowe redefiniują pojęcie giganta branżowego. Nie jest nim już firma, która zatrudnia tysiące pracowników, ale ta która potrafi dostarczać swe usługi milionom ludzi, wykorzystując do tego względnie mały zespół osób. Przykładem niech będzie Instagram, który w 2012 roku, gdy przejmował go Mark Zuckerberg za kwotę 1 miliarda dolarów, zatrudniał jedynie 13 pracowników. WhatsApp Inc. i Snapchat to kolejni potentaci na rynku usług, którzy opanowali świat social media przy wysiłku odpowiednio 50²⁰ i 330²¹ osób. Idea ograniczania zatrudnienia przy jednoczesnym rozwoju i ekspansji gospodarczej jest z punktu widzenia pojedynczej organizacji działaniem jak najbardziej zrozumiałym i zasadnym – opiera się bowiem na podstawowych prawidłach ekonomicznych. Rozpatrując jednak to zjawisko z szerszej perspektywy dostrzec można poważne zagrożenie jakie za sobą niesie. Sektor usług z założenia miał stać się miejscem, które wchłonie nadwyżki pracowników z sektora przemysłowego i rolniczego. W wyniku przeprowadzenia zaadaptowanych działań optymalizacyjnych, przejawiających się przede wszystkim w elektronizacji świadczenia, również rezygnuje z człowieka i wchodzi w nurt automatycznej masowości swojego procesu. W artykule „Automatyzacja przetrzebi usługi” Małgorzaty Grzegorzczak opublikowanym w Pulsie Biznesu czytamy, że na podstawie prognoz

²⁰ <https://en.wikipedia.org/wiki/WhatsApp> [dostęp 27.09.2017].

²¹ <https://www.omnicoreagency.com/snapchat-statistics/> [dostęp 27.09.2017].

amerykańskiej firmy konsultingowej AT Kearney tylko w czterech wybranych krajach: USA, Polsce, Indiach i na Filipinach w ciągu pięciu lat (do roku 2022) zniknie ponad milion etatów w sektorze BPO (outsourcing procesów biznesowych). Przyczyną tego stanu rzeczy, jak wskazuje autorka, w ślad za wnioskami z przywołanego raportu, jest postępująca automatyzacja i robotyzacja w sektorze usług biznesowych²².

Polska zмага się obecnie z problemami w znalezieniu osób do pracy. Poziom bezrobocia w sierpniu 2017 roku wg danych GUS wyniósł 7,0% i tym samym był najniższy od marca 1991 r.²³ Ponownie jednak rozszerzając perspektywę, zauważyć można, że sytuacja globalna nie przedstawia się już tak dobrze. Dla przykładu w Hiszpanii w czerwcu 2017 r., jak podaje Eurostat, wskaźnik bezrobocia wyniósł 17,1%, w Grecji w tym samym okresie – 21,2%²⁴. Z raportów CIA dowiadujemy się natomiast, że w Afryce stopa bezrobocia jest jeszcze wyższa, często przekracza 50%. W Zimbabwie – ponad 16 milionowym kraju – 95% obywateli jest bez pracy²⁵. Przyczyn powodujących, że na świecie spora część osób ma status bezrobotnych jest bardzo dużo, a część zapewne nie została do tej pory zdiagnozowana. Cyfryzacja usług – głównego sektora gospodarczego w skali światowej, automatyzacja świadczenia i w konsekwencji eliminacja kosztochłonnego czynnika ludzkiego jest kluczowym akceleratorem przyczyniającym się do obecnego obrazu rynku pracy. Jan Paweł II w swej Encyklice „Laborem Exercens”²⁶ wskazuje, że bezrobocie „jest w każdym wypadku jakimś złem, a przy pewnych rozmiarach może stać się prawdziwą klęską społeczną.” Papież podkreśla znaczenie pracy mówiąc: „praca ludzka, rozumiana jako podstawowe prawo wszystkich ludzi i dająca wszystkim pracującym analogiczne uprawnienia tak, aby poziom życia ludzi pracy w poszczególnych społeczeństwach ukazywał coraz mniej rażących różnic, które są niesprawiedliwe i mogą prowokować również do gwałtownych wystąpień.” Nasuwa się zatem pytanie, czy rozwiązaniem problemów osób pozbawionych pracy w wyniku zoptymalizowania procesów świadczenia usług i zastąpienia ich pracy wydajniejszym robotem jest tworzenie programów wsparcia socjalnego? Pomimo iż zasiłki dla bezrobotnych nierzadko

²² <https://www.pb.pl/automatyzacja-przetrzebi-uslugi-872249> [dostęp 27.09.2017].

²³ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2017,4,1.html> [dostęp 27.09.2017].

²⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1> [dostęp 27.09.2017].

²⁵ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2129.html> [dostęp 27.09.2017].

²⁶ http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/laborem.html [dostęp 27.09.2017].

w bogatych krajach Europy Zachodniej pozwalają swobodnie przeżyć osobom bez zatrudnienia, to jednak publiczne wsparcie jest w każdym przypadku jakąś anomalią. Jeżeli pozostawanie bez pracy jest chwilowe, wówczas pomoc socjalną możemy rozpatrywać przede wszystkim w wymiarze pozytywnym. W sytuacji jednak, gdy stan przejściowy przekształca się w normę, dochodzi do patologii a finansowe wsparcie państwa wcale nie pomaga z niej wyjść. Całość doprowadza do bardzo niekorzystnych zjawisk społecznych. Nawoływanie do filozofii Marksa, który siłę roboczą, proletariat uznawał za siłę napędową dziejów, byłoby absurdem, ale nie mniejszym błędem jest odrzucenie prawdy, że przede wszystkim praca jest realnym źródłem wartości. Człowiek pozbawiony możliwości samostanowienia, niezależności materialnej, radości tworzenia, współdziałania społecznego, które odnaleźć może przede wszystkim w pracy i poprzez nią, traci możliwość doświadczenia fundamentu życia.

W powszechniej opinii odnaleźć można naiwne przekonanie, że postęp techniczny, automatyzacja i robotyzacja pracy będzie zbawienna dla ludzkości. Wyręczeniu z obowiązku samodzielnego wykonywania wielu zadań ludziom więcej czasu pozostaje na samorozwój, spotkania z rodziną i przyjaciółmi, na to by bardziej cieszyć się życiem. Czy jednak taka prognoza jest zasadna? Obserwując obecną rzeczywistość wyciąga się wręcz przeciwne wnioski. Dlatego zdecydowanie bardziej wiarygodna może być wizja świata przyszłości, świata hi-tech, którą w swoim najnowszym dziele „Photon” (2017) przedstawia Norman Leto – ludzie pozbawieni pracy, wyparci przez maszyny dopuszczają się zbiorowych samobójstw²⁷.

Usługi e-administracji publicznej w Polsce

Moda na cyfryzację usług administracji publicznej nie jest trendem przyjmowanym przez większość usługobiorców (obywateli) z takim samym entuzjazmem z jakim usługodawcy (państwo) wdrażają systemy e-świadczeń ku zadowoleniu firm z branży IT (ang. Information Technology). ePUAP (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) to system informatyczny, od kilkunastu lat rozwijany w Polsce, który jest rodzimym przykładem implementacji strategii e-government. Z raportu pokontrolnego NIK „Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego” wynika, że „większość dokumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP (96,3%) w okresie od 1 stycznia 2014 r. do

²⁷ W Polsce, jak podają statystyki prowadzone przez Komendę Główną Policji, liczba samobójstw między rokiem 2007 a 2016 wzrosła o 53% - z 3530 do 5405.

30 czerwca 2015 r. stanowiła korespondencja pomiędzy organami administracji publicznej. Pozostałe 3,7% stanowiły sprawy skierowane przez obywateli i przedsiębiorców. Wskazuje to, iż system ePUAP służył przede wszystkim administracji publicznej [wbrew pierwotnym założeniom – przyp. autora] do obsługi korespondencji elektronicznej pomiędzy urzędami, a w niewielkim stopniu do świadczenia e-usług dla obywateli²⁸. Częściowym wyjaśnieniem zaistniałej sytuacji mogą być badania przeprowadzone przez Renatę Jedlińską i Beatę Rogowską, z których wynika, że preferencja osobistego załatwienia spraw urzędowych, którą zgłasza 53% internautów, mimo „oczywistej wygody, jaką charakteryzuje się załatwianie spraw online”²⁹, jest istotnym czynnikiem wpływającym na niski poziom korzystania z usług elektronicznej administracji. Czyżby zatem, wbrew argumentom lobby technologicznego, społeczeństwo dawalo wyraźne sygnały, że droga którą wytyczają nam globalni decydenci nie jest tą, którą chce ono kroczyć? Relacja interpersonalna w realizacji usługi jest (jak pokazują przytoczone powyżej wyniki badań) wciąż interesującym i ważnym dla usługobiorców elementem aktu świadczenia usługi.

Często spotkać można się ze stanowiskiem, że niski poziom wykorzystania usług e-administracji w Polsce jest spowodowany ograniczonym dostępem do internetu czy brakiem komputerów w gospodarstwach domowych. To schematyczne rozumowanie (nie korzystają, bo nie mają możliwości technicznych) spowodowało wzmożone zainteresowanie rządowymi programami przeciwdziałania cyfrowemu wykluczeniu – rozbudowa szerokopasmowego dostępu do sieci internet czy finasowanie lub dofinansowanie zakupu komputerów dla obywateli. Praktyka zweryfikowała jednak założenia teorii i jak wskazuje D. Bednarczyk „dostęp fizyczny, oznaczający fizyczną możliwość korzystania z komputera, internetu, nowych mediów, wydawał się w pierwszej fazie diagnozowania cyfrowego wykluczenia najważniejszym, a nawet wystarczającym elementem rozwoju nowoczesnego, cyfrowego społeczeństwa. Okazało się jednak, że owszem, jest to konieczny element cyfrowego włączenia, ale niewystarczający do przezwyciężenia nierówności cyfrowych i związanych z nim nierówności społecznych”³⁰. Przywołując zatem słowa M. Popiołek „problem cyfrowych nierówności jest bardzo wielowymia-

²⁸ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10420,vp,12749.pdf> [dostęp 27.09.2017].

²⁹ R. Jedlińska, B. Rogowska, *Rozwój e-administracji w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 117, Szczecin 2015, s. 145.

³⁰ Bednarczyk D., 2014, *Przeciwdziałanie cyfrowemu wykluczeniu (e-integracja) w Polsce*, Biuletyn EBIB [online], nr 9 (154), s. 2.

rowy, a podchodzenie do e-integracji wyłącznie z perspektywy eliminowania zjawiska cyfrowego wykluczenia obecnie okazuje się być niewystarczające³¹. Przechodząc na bardziej ogólny wymiar zagadnienia wskazać należy na słuszność poglądu M. Cebuli, który twierdzi, że „powstaniu globalnej sieci towarzyszyło nieco naiwne przekonanie, że stwarza ona niespotykane dotąd szanse na poprawę sytuacji życiowej wykluczonych czy upośledzonych społecznie grup, zmniejszenie nierówności i emancypację mniejszości, ponieważ umożliwi dotarcie do informacji, wiedzy i kontaktów w prosty i tani sposób. Praktyka życia społecznego szybko zweryfikowała ten pogląd i pokazała, że Internet jest nie tyle obszarem niwelowania różnic między ludźmi, ile raczej sferą reprodukcji już istniejących podziałów i dystansów”³².

Europejska usługa publiczna

Cywilizacja europejska to kilka tysięcy lat bogatej historii, w której humanizm, obecny w niej od czasów antycznej Grecji, odegrał kluczowe znaczenie w definiowaniu tego co ważne i dobre dla człowieka. Dziś często zapomniana jest co dawni humaniści – „miłośnicy mądrości”, tak poważani i uznawani jeszcze w XVI wieku, mieli ważnego do powiedzenia. Technokratyzm opanował całą przestrzeń, „ludzie przemysłowi” skupieni na innowacjach technicznych zrezygnowali z perspektywy człowieczej w postrzeganiu świata. Zaledwie 200 lat temu – w wieku pary i elektryczności - wzorce przemysłowe tak mocno wkroczyły w rzeczywistość społeczno-gospodarczą, że są obecne w niej do dziś. Na szczęście można jeszcze znaleźć wiele pięknych odwołań do istoty humanizmu w przestrzeni współczesnej Europy i to również na gruncie usług publicznych w ich transgranicznym wydaniu. Przykładem niech będzie obchodzący w tym roku 30. rocznicę powstania program Erasmus. Uruchomiony w 1987 roku przez Komisję Europejską zakłada wymianę studencką pomiędzy uczelniami Starego Kontynentu i pomimo wszechobecnego obranego na cyfryzację nadal zachowuje swój pierwotny – relacyjny charakter. Nazwa programu nie jest przypadkowa. Słynny Erazm z Rotterdamu – czołowy przedstawiciel humanistów epoki renesansu, filozof i pedagog - stał się patronem tej inicjatywy. O zaletach programu, jego niekwestionowanym wpły-

³¹ M. Popiołek, *Nierówności cyfrowe i podziaty cyfrowe drugiego rzędu jako wyzwanie dla gospodarki opartej na wiedzy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 122, Szczecin 2016, s. 116.

³² M. Cebula, *Spółeczne zróżnicowanie umiejętności informatycznych. Redukcja czy reprodukcja nierówności społecznych?*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, vol 76, nr 1, Poznań 2014, s. 255.

wie na rozwój szkolnictwa wyższego pisano w szeregu prac naukowych nie tylko w Europie, ale na całym świecie. Z punktu widzenia niniejszego opracowania koniecznym jednak wydaje się wskazanie przede wszystkim na aspekt klasycznego modelu publicznie świadczonej usługi. Oczywiście edukacja jest prawdopodobnie najlepszym przykładem usługi publicznej w ogóle, w której to właśnie relacja, czasem oparta również na modelu mistrz-uczeń, odgrywa tak istotną rolę. Analiza powyższego przykładu pozwoli Czytelnikowi w pełni uświadomić sobie konieczność zachowania czynnika bezpośredniej relacji w akcie świadczenia każdej usługi. Podkreślić należy, że międzynarodowy charakter programu Erasmus prezentuje swoją relacyjność w wysoce pożądanym kształcie interkulturowym. Pożądanym dlatego, że taka forma relacji ma istotne znaczenie przy budowie cywilizacji miłości, opartej na tolerancji do drugiego człowieka. Ponownie zatem należy odnieść się do korzeni Europy – tym razem chrześcijańskich, które podobnie jak humanizm ukształtowały europejską kulturę. Jan Paweł II nawołując do budowy cywilizacji miłości jasno określił czym ma ona być. Analizując papieską naukę można wyciągnąć wniosek, że dojście do cywilizacji miłości może odbyć się właśnie poprzez „cywilizację usługową”, bowiem ich wspólny mianownik – symetryczna relacja Ja-Ty jest podstawowym elementem stanowiącym o ich istnieniu.

Cyfrowe modele usług edukacyjnych zarówno publicznych jak i prywatnych, których przejawem mogą być chociażby studia prowadzone w trybie e-learningu, nie zdobyły takiej popularności wśród usługobiorców jak chociażby e-government wśród usługodawców i przez to nie są powszechne na rynku usług. Dzięki temu, akt świadczenia w przypadku usług kształcenia wciąż bazuje na żywej relacji. Co ważne – edukacja, której odbiorcami są przede wszystkim młode osoby, powszechnie uważane za grupę najłatwiej przyswajającą cyfrowe innowacje, niezmiennie opiera się na fundamencie bezpośredniego kontaktu nauczyciela (usługodawcy) z uczniem (usługobiorcą).

Podsumowanie

Pomimo że nauka chrześcijańska nie odgrywa we współczesnej Europie takiej roli w kształtowaniu życia społecznego, jak miało to miejsce chociażby w średniowieczu, to jednak zasadnym wydaje się, by słowa duchownych, niezależnie od podejścia do kwestii wiary, brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji wpływających na kierunki rozwoju Starego Kontynentu. Magisterium Kościoła cechuje postawa humanistyczna w głoszonych poglądach, których

podstawy wytykają z najczystszych źródeł nauki, wiedzy oraz troski o człowieka i środowisko. Poza wcześniej wskazanymi poglądami Jana Pawła II, można przedstawić również słowa adhortacji apostoelskiej *Evangelii Gaudium* Ojca Świętego Franciszka „postmodernistyczny i zglobalizowany indywidualizm sprzyja stylowi życia osłabiającego wzrost i stabilność więzi między osobami. Wielu próbuje szukać ucieczki przed innymi w swojej prywatnej wygodzie lub w ścisłym kręgu najbliższych, wyrzekając się realizmu społecznego [...] niektórzy chcą utrzymywać relacje międzyludzkie za pośrednictwem zaawansowanego technologicznie sprzętu, ekranów i systemów, które mogą dowolnie włączyć i wyłączyć. Tymczasem Ewangelia zawsze nas zachęca do podejmowania ryzyka spotkania z obliczem drugiego człowieka, z jego fizyczną obecnością stawiającą pytania, z jego cierpieniem i prośbami, z jego zaraźliwą radością, stale ramię w ramię”³³. Słowa te kolejny raz potwierdzają tezę, że to bezpośrednia relacja osobowa powinna się sytuować ponad technologicznymi substytutami wzajemnego quasi-poznania. Tą zasadę winno się wdrażać również na grunt usług, bowiem służyć to „działać w interesie czyjegoś dobra”³⁴. Czy pozbawiony uczuć komputer może czynić dobro? Czy dobro nie powinno być rozumiane jako czyn świadomy, bowiem dopiero wówczas może być dobrem pełnym i nieść za sobą kolejne dobro?

W ostatnim akapicie podsumowania publikacja K. Rogozińskiego niech posłuży jako synteza niniejszego artykułu. Wskazuje on, że jedną z podstawowych funkcji usługi jest funkcja humanizująca, która „ma podkreślać to, że usługi są przede wszystkim obszarem obejmującym międzyludzkie relacje szczególnego rodzaju, że są również – z punktu widzenia stosowanego języka opisu – oazą humanistyki w strefie wpływów zdominowanej przez nauki ekonomiczne. Funkcja ta polega więc na wprowadzaniu innego wymiaru, innego „porządku” w uprzedmiotowione i poddane standardom optymalizacyjno-technicznym, stosunki międzyludzkie. Inwazja technologii w sferę usług natrafia na przeszkody, a ich przezwyciężanie uświadamia nam, że technologia może być także jakimś zagrożeniem dla człowieka. Polega ono na pokusie użycia techniki jako sposobu uniknięcia konfrontacji z egzystencją, z naszymi lękami, samotnością, niesamowystarczalnością. Dzięki niej ulegamy łatwej iluzji panowania nad ograniczeniami i uciążliwościami życia. Jeśli funkcję tę interpretować w perspektywie megatrendów, to ekspansja impersonalnej technologii ze sfery produkcji natrafia na działania obronno-kompensujące,

³³ https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek_i/adhortacje/evangelii-w2_24112013.html#_Toc374139659 [dostęp 27.09.2017].

³⁴ <https://sjp.pwn.pl/sjp/sluzyc;2521993.html> [dostęp 27.09.2017].

które prowadzą do wzrostu zapotrzebowania na spotkania bliższego stopnia, bardziej bezpośrednie, by nie powiedzieć po prostu intymne. Ten właśnie przejaw działań samoobronnych tłumaczy, dlaczego obok dominującego (mega)trendu określanego krótko jako high-tech pojawia się drugi, ów high-touch. Wskazuje również na znaczenie relacji usługowej, spełniającej warunek bezpośredniego spotkania”³⁵.

Postowie

Podkreślić należy, że nie jest zamiarem autora negowanie postępu technicznego bądź próba jego zastopowania. Celem wygłoszonych opinii jest jedynie chęć zwrócenia uwagi, że strumień innowacji, postępu powinien być skierowany w przypadku usług na działania wspomagające akt świadczenia. Industria w żadnym wypadku nie powinna wypierać kluczowego elementu relacji bezpośredniej między usługodawcą a usługobiorcą. Usprawnienia organizacyjne, procesowe, wsparcie informatyczne mogą być największym sprzymierzeńcem usług. Dzięki nim usługodawca jest w stanie ograniczyć czas i obniżyć koszt obsługi działań niewidocznych lub nieistotnych dla usługobiorcy i tym samym wypracowany zysk przeznaczyć na lepszą, indywidualną i całościową jego obsługę w bezpośredniej relacji. Ten kierunek jest szczególnie istotny w usługach publicznych. Okazuje się, że owe wspomaganie świadczenia – działania „back office” - wymaga sporych nakładów pracy, bowiem jak wskazują autorzy artykułu „Elektroniczne rejestry publiczne”: „użyteczność centralnych repozytoriów i rejestrów zależy od aktualności i wiarygodności zgromadzonych danych. Warunkiem prawidłowego realizowania usług jest wysoka jakość danych. Niepewność co do ich poprawności powinna dyskwalifikować dalsze użycie”^{36,37}.

Oczywiście nie można wszystkim narzucić konieczności udziału w bezpośredniej relacji nawiązywanej wraz z nabywaniem usług. Warto propagować ten rodzaj doświadczenia, jednocześnie wskazując na pojawiające się ogra-

³⁵ Rogoziński K., *Usługi rynkowe*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2000, s.28.

³⁶ Z. Mazur, H. Mazur, T. Mendyk-Krajewska, *Elektroniczne rejestry publiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 117, Szczecin 2015, s. 513.

³⁷ „...z raportów CSIOZ (csioz.gov.pl) dotyczących danych w Rejestrze Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą wynika, że na dzień 8 lipca 2014 r. stwierdzono 27 602 błędne wpisy (m.in. dotyczące adresów aptek). Błędy występują niemal we wszystkich rejestrach. W 2012 r. ten sam numer PESEL nadano dwóm osobom aż w 2 tys. przypadków. Pomimo wielu prac prowadzonych w kierunku monitorowania jakości danych i ich weryfikacji wiele jest niepoprawnych wpisów. Błędy wynikają z wielokrotnego zapisu danych w różnych zbiorach, z braku należytej staranności przy ich wprowadzaniu oraz braku bieżącej aktualizacji zmieniających się danych”, źródło: ibidem.

niczenia lub bariery. Formułując końcowe ostrzeżenie należy odwołać się do pewnej zauważalnej analogii. Inną ważną częścią ludzkiego życia jest jedzenie. E-usługi można w bardzo wielu aspektach przyrównać do kultury fast food, z którą związana jest szeroko opisana przez Georga Ritzer makdonaldyzacja. O skutkach zdrowotnych stołowania się w restauracjach serwujących hamburgery, kolę, frytki itp. zdają sobie dziś sprawę już chyba wszyscy. Inne i równie groźne zjawisko obserwowane w korporacji założonej przez Raya Kroca to proces dehumanizacji społeczeństwa, który swoje wzorce, podobnie jak obecne przekształcenia modelu usługowego zmierzające do tworzenia „McUsługi”, czerpie z przemysłu. Fast food niewątpliwie wyrządził w społeczeństwie bardzo wiele zła, którego efekty obecnie próbuje się odwrócić. Ludzie są dziś zachęceni do zdrowego trybu życia. Czy odrzucając bezpośrednią relację w procesie służenia nie okaże się za moment, że skutki zmian w społeczeństwie będą dla nas wszystkich zgubne?

Streszczenie

Zmiany zachodzące we współczesnym procesie świadczenia usług stały się podstawą analiz dokonanych w niniejszej publikacji. Poprzez próby odnalezienia definicyjnych podstaw działalności usługowej człowieka, odwołując się do uznanych dorobków myśli naukowej dokonany został przegląd różnych spojrzeń na proces przekształceń zachodzących w sferze usługowej. Kierując swe rozważania ku postawie wysoce humanistycznej, stawiającej człowieka w centrum zainteresowań, autor kieruje zainteresowanie na związek pomiędzy usługową działalnością człowieka a relacjami zachodzącymi między ludźmi występującymi w rolach usługodawcy i usługobiorcy. To spojrzenie pozwala uwypuklić zmiany zachodzące w modelach świadczenia usług, co z kolei na gruncie artykułu zostaje podkreślone poprzez wskazanie konsekwencji gospodarczych, między innymi na rynku pracy. W publikacji ukazane są również skutki dla sfery społecznej i psychicznej człowieka, które wywołane są transformacją usług do modelu cyfrowego.

Postępując się przykładami usług z zakresu administracji publicznej czytelnik zostaje zapoznany z zaletami i wadami dokonującego się procesu digitalizacji tej sfery. Dalsza analiza przedmiotu ukazuje przeobrażenia zachodzące tak w Europie, jak i na świecie.

Social and cultural aspects of the service digitization in public sector

Changes in the modern process of service provision have become a basis for analyses carried out within the scope of this dissertation. In the attempt to explore definitional bases of service-related undertakings performed by people, as well as by referring to well-received scientific works, the author has made a comprehensive review of various perceptions of transformations occurring in the service provision sphere. By focusing on the humanistic approach that assumes that a person is a center of attention, the author tries to explore the correlation between human service-related undertakings and relations between people playing the role of service provider and customer, respectively. Such an approach makes it possible to highlight changes occurring in service provision models, which are later on elaborated on in the dissertation by providing the reader with economic consequences of such

changes, among others – those identified on the labor market. The publication also presents the impact of said changes on societal and mental spheres of a person, which are greatly affected by switching the service provision model to a digital one.

By taking advantage of examples of services from the field of public administration, the author familiarizes the reader with both advantages and disadvantages of the constantly progressing process of digitization. The further analysis of the subject matter makes it possible to present transformations taking place both in Europe and occurring in a worldwide manner.

Bibliografia

Pozycje książkowe

1. Buber M., *Ja i Ty: wybór pism filozoficznych*, Warszawa 1992.
2. Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, Warszawa 1999.
3. Lange O., *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1959.
4. Mead G. H., *Umysł, osobowość i społeczeństwo*, PWN, Warszawa 1975.
5. Ritzer G., *Makdonaldyzacja społeczeństwa: wydanie na nowy wiek*, przeł. L. Stawowy, Warszawskie Wydawnictwo Literackie „Muza”, Warszawa 2009.
6. Rogoziński K., *Cywilizacja usługowa - samorealizujące się niespełnienie. Szkice z pogranicza epok*, Katedra Usług, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003.
7. Rogoziński K., *Usługi rynkowe*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2000.
8. Zalewska M., *Fobia społeczna u młodzieży we wczesnej fazie dorastania w populacji uczniów szkół krakowskich*, praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006.

Czasopisma


1. Cebula M., *Spółeczne zróżnicowanie umiejętności informatycznych. Redukcja czy reprodukcja nierówności społecznych?*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, vol 76, nr 1, Poznań 2014.
2. Drobiazgiewicz J., *One-stop government jako kierunek rozwoju administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 117, Szczecin 2015.
3. Jedlińska R., Rogowska B., *Rozwój e-administracji w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 117, Szczecin 2015.
4. Mazur Z., Mazur H., Mendyk-Krajewska T., *Elektroniczne rejestry publiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 117, Szczecin 2015.
5. Popiótek M., *Nierówności cyfrowe i podziały cyfrowe drugiego rzędu jako wyzwanie dla gospodarki opartej na wiedzy.*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekono-

miczne Problemy Usług, nr 122, Szczecin 2016.

6. Rogoziński K., *Definicja usługi i to, co poniżej*, Zeszyty Naukowe nr 722, Ekonomiczne problemy usług nr 95, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012.
7. Toruński J., *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie usługowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, nr 97, Siedlce 2013.

Strony internetowe

1. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&p-code=teilm020&tableSelection=1&plugin=1> [dostęp 27.09.2017].
2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN> [dostęp 27.09.2017].
3. <http://stat.gov.pl/banki-i-bazy-danych/sdds/dane-gospodarcze-i-finansowe-dla-polski/> [dostęp 27.09.2017].
4. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2017,4,1.html> [dostęp 27.09.2017].
5. <http://worldhappiness.report/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/HR17.pdf> [dostęp 27.09.2017].
6. http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/laborem.html [dostęp 27.09.2017].
7. <https://en.wikipedia.org/wiki/WhatsApp> [dostęp 27.09.2017].
8. https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek_i/adhortacje/evangelii-w2_24112013.html#_Toc374139659 [dostęp 27.09.2017].
9. https://pl.wikipedia.org/wiki/Fobia_spo%C5%82eczna [dostęp 27.09.2017].
10. <https://sjp.pwn.pl/sjp/sluzyc;2521993.html> [dostęp 27.09.2017].
11. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2129.html> [dostęp 27.09.2017].
12. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10420,vp,12749.pdf> [dostęp 27.09.2017].
13. <https://www.omnicoreagency.com/snapchat-statistics/> [dostęp 27.09.2017].
14. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-en.pdf [dostęp 27.09.2017].
15. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-en.pdf [dostęp 27.09.2017].
16. <https://www.pb.pl/automatyzacja-przetrzebi-uslugi-872249> [dostęp 27.09.2017].



Praca naukowa została sfinansowana ze środków finansowych na naukę w latach 2017-2018 przyznanych na realizację projektu międzynarodowego współfinansowanego.