Raport o cyfryzacji Państwa – rozdział poświęcony administracji publicznej.

I. Wstęp

Cyfryzacja. Zgodnie z definicją słownika języka polskiego cyfryzacja to rozpowszechnianie i popularyzowanie techniki cyfrowej oraz wprowadzanie na szeroką skalę infrastruktury elektronicznej.[1]

Przyjmuje się, że cyfryzacja składa się z trzech obszarów: (i) szerokopasmowej infrastruktury umożliwiająca dostęp do szybkiego Internetu, (ii) **przedsięwzięć, dzięki którym zwiększa się pula usług publicznych dostępnych drogą elektroniczną**, oraz (iii) projektów zachęcających ludzi do korzystania z Internetu i zwiększania ich cyfrowych kompetencji.[2]

Niniejszy rozdział raportu został poświęcony scharakteryzowaniu przedsięwzięć oraz programów państwowym zwiększającym pulę usług publicznych oferowanych za pośrednictwem drogi elektronicznej.

Cyfryzacja w UE. Komisja Europejska 12 listopada 2021 roku opublikowała Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego monitorujący poziom zaawansowania cyfrowego państw Unii Europejskiej („**Raport**").[3]

Raport przedstawia kluczowe zmiany w państwach członkowskich Unii Europejskiej („**UE**"), jakie zaszły w gospodarce cyfrowej w ciągu 2020 roku. Umożliwia on również weryfikację poziomu wdrożenia cyfryzacji w państwach członkowskich UE, w czterech kluczowych obszarach:

a) kapitału ludzkiego;

b) łączności szerokopasmowej;

c) integracji technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa;

d) **cyfrowych usług państwowych**.

Raport wskazuje, że:

„Polska plasuje się na 24 miejscu na 27 państw członkowskich UE w edycji rankingu indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r.

W 2020 r. Polska poczyniła postępy w zakresie wielu wskaźników, ale biorąc pod uwagę również pozytywne zmiany w innych krajach, nie przełożyło się to na zmianę jej ogólnej pozycji. (…) Chociaż Polska osiągnęła poziom średniej dla UE pod względem odsetka absolwentów kierunków w dziedzinie ICT wśród wszystkich absolwentów, niedobór specjalistów znacząco wpływa na absorpcję technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa przez co przedsiębiorstwa, w szczególności MŚP, nie mogą w pełni wykorzystać potencjału gospodarki cyfrowej."[4]

Niestety na ogólny wynik Polski (pozycję w rankingu) niekorzystnie wpływają wyniki w kategorii „Cyfrowe usługi publiczne" które kształtują się poniżej europejskiej średniej. Głównymi czynnikami takiego stanu rzeczy są: brak odpowiedniej promocji korzystania z usług administracji elektronicznej wśród przedsiębiorców i obywateli, oraz skomplikowany i nieintuicyjny system.

Jednakże Komisja Europejska zwraca szczególną uwagę na:

*„jedno konkretne polskie rozwiązanie cyfrowe – cyfrowy portfel dokumentów i usług mObywatel – jest obecnie **przykładem jednego z najbardziej rozwiniętych narzędzi wśród europejskich rozwiązań w zakresie portfeli tożsamości cyfrowej.** Polska mogłaby odgrywać jeszcze bardziej proaktywną rolę w opracowywaniu i wdrażaniu europejskich ram tożsamości cyfrowej."*[5]

Autorzy Raportu wskazali, że z usług administracji elektronicznej w Polsce korzystało 49% użytkowników Internetu, w porównaniu z 64% w UE. W konsekwencji Polska nadal znajduje się poniżej średniej unijnej pod względem dostępności cyfrowych usług online.

COVID-19. Impulsem, który przyczynił się do rozwoju polskiego sektora administracji cyfrowej było zamrożenie gospodarki stanowiące następstwo kryzysu związanego z COVID-19. COVID-19 wywarł

[1] https://sjp.pwn.pl/sjp/cyfryzacja;2553935.html
[2] https://digitalandmore.pl/cyfryzacja-na-czym-polega-i-jaka-ma-byc-z-niej-korzysc-dla-przedsiebiorcy/
[3] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi
[4] Str. 3 Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego na 2021 r. 4 Polska (Raport)
[5] Str. 4 Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego na 2021 r. 4 Polska (Raport)

korzystny wpływ na zwiększenie powszechności korzystania z usług administracji elektronicznej. W 2020 roku odnotowano istotny wzrost popularności Profilu Zaufanego („**PZ**") stanowiącego główną usługę uwierzytelniania tożsamości. W 2020 roku utworzono ponad 4 mln PZ, co stanowiło podwojenie liczby aktywnych PZ w 2019 roku. Użytkownikom publicznych systemów udostępniono funkcję wideokonferencji jako jedną z metod potwierdzania tożsamości umożliwiającą założenie tymczasowego PZ. Do 30 czerwca 2020 r. założono 12,0 tys. tymczasowych profili zaufanych. W maju 2020 r. uruchomiona została aplikacja eDO App. umożliwiająca założenie i potwierdzenie profilu zaufanego oraz logowanie do usług e-administracji z wykorzystaniem e-dowodu oraz technologii komunikacji bliskiego zasięgu w smartfonie (tzw. NFC). Do dnia 2 lipca 2020 r. aplikację pobrano 44 tys. razy i dokonano 3,8 tys. potwierdzeń profilu zaufanego za pomocą e-dowodu, a do 9 lipca 2020 r. liczba logowań e-dowodem do usług administracji wyniosła 41 tys.[6]

Przykładami obrazującym wzrost popularności usług administracji elektronicznej mogą być[7]:

a) usługa wydawania zaświadczeń o stanie cywilnym, wzrost z 53 tys. w 2019 r. do 198 tys. w 2020 r.;

b) usługa zgłaszania narodzin dziecka przez rodziców, wzrost z 45 tys. w 2019 r. do 147 tys. w 2020 r.

W obszarze publicznej opieki zdrowotnej w odpowiedzi na COVID-19 wprowadzono m.in. elektroniczną rejestrację podstawowych usług w zakresie telemedycyny (możliwość odbywania zdalnych konsultacji lekarskich, oraz udostępnienie zdalnego dostępu do podstawowych usług opieki zdrowotnej).

Skutecznie wdrożono również system wydawania recept w formie elektronicznej w ramach *Internetowego Konta Pacjenta* dostępnego z poziomu aplikacji mObywatel.

Raport NIK 2015-2020. Najwyższa Izba Kontroli („**NIK**") podczas przeprowadzonej w 2015 roku kontroli dot. świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej, ustaliła, że wykorzystanie e-usług było niewielkie, a zdarzało się, że niektóre nie były wykorzystywane w ogóle.

Z raportu NIK wynika, że obywatele preferowali osobiste załatwianie spraw w urzędzie. Jako bariery najczęściej wskazywali m.in. konieczność dostarczenia do urzędów niektórych dokumentów w postaci papierowej, co powodowało, że niektórych spraw nie można załatwić w formie e-usługi. Do korzystania z elektronicznej formy załatwiania spraw w urzędach nie zachęcały też stwierdzone wówczas problemy związane z dostępem do e-usług zamieszczonych na ePUAP.[8]

Kontrola NIK objęła okres od 1 stycznia 2016 r. do 5 listopada 2020 r. W okresie objętym kontrolą liczba e-usług udostępnionych przez centralne organy administracji państwowej obowiązujących na terenie Polski wzrosła z 72 (1 stycznia 2016 r.) do 148 (30 czerwca 2020 r.). Aktualnie obywatele mają do dyspozycji 182 usługi, w tym 51 e-usług centralnych[9].

W raporcie NIK[10] wskazano, że dla:

a) 61% badanych najważniejsze do załatwienia w Internecie było wydanie bądź wymiana dokumentów;

b) 51% sprawy związane ze zdrowiem (zapisy do lekarza, konsultacje online, recepta elektroniczna);

c) 45,0% sprawy związane z rejestracją pojazdu.

Ponadto, 79,8% badanych wskazało, że chciałoby otrzymywać od administracji publicznej powiadomienia o upływie terminu ważności dokumentu, a 69,9% powiadomienia o dokumencie gotowym do odbioru.

Wniosek. Zarówno ePUAP, jak i PZ są kluczowymi elementami polskiego systemu e-administracji. Zapewnienie ich nieprzerwanego i sprawnego działania, jak również dalszy rozwój poprzez dodawanie nowych funkcji i rozwiązań jest kluczowy dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej oraz państwa polskiego w przestrzeni cyfrowej.

[6] https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/platforma-epuap.html
[7] Str. 12 Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego na 2021 r. 4 Polska (Raport)
[8] https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/platforma-epuap.html
[9] https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/platforma-epuap.html
[10] Raport NIK - Informacja o wynikach kontroli realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP w latach 2016-2020.

Dla obywateli ważne jest, aby państwo udostępniało jak największą liczbę usług cyfrowych obejmujących swoim zakresem najbardziej istotne sprawy załatwiane przez obywateli na co dzień.

E-administracja z perspektywy obywatela powinna być łatwo dostępna oraz powinna stanowić intuicyjne i proste formularze interaktywne zasilane danymi będącymi już w posiadaniu administracji publicznej.

II. Stan aktualny

Wstęp. W związku z dynamicznym wzrostem popularności oraz dostępności usług elektronicznej administracji publicznej, w ramach niniejszego rozdziału należy scharakteryzować funkcjonujące w Polsce rozwiązania dostępne dla obywateli w zakresie e-administracji. Najważniejszymi narzędziami oraz usługami w zakresie elektronicznej administracji publicznej są:

a) ePUAP oraz Podpis Zaufany;

b) mObywatel;

c) CEIDG, S24 oraz PUE;

d) eDoręczenia – w przyszłości.

1. ePUAP - Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej

ePUAP. ePUAP to skrót nazwy Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej („**ePUAP**"). Jest to ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca komunikacji obywateli i przedsiębiorców z jednostkami administracji publicznej w skład której wchodzą m.in. jednostki administracji centralnej, jak i samorządy, a wśród nich urzędy gmin.[11]

W konsekwencji należy przyjąć, że ePUAP to nic innego jak system informatyczny, dzięki któremu obywatele (np. osoby fizyczne lub przedsiębiorcy) mogą załatwić sprawy urzędowe przy pomocy Internetu, natomiast przedstawiciele podmiotów publicznych (np. urzędów lub ministerstw) – bezpłatnie udostępniać swoje usługi w postaci elektronicznej.[12]

ePUAP wykorzystywany jest również w komunikacji pomiędzy jednostkami administracji publicznej. Usługodawcami są podmioty administracji publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne zlecone lub powierzone im do realizacji.

Głównym założeniem platformy ePUAP było stworzenie jednego, łatwo dostępnego i bezpiecznego elektronicznego kanału udostępniania usług publicznych dla obywateli.[13]

Dostęp do usług świadczonych przez platformę ePUAP nie ma ograniczeń geograficznych — z platformy może skorzystać każdy użytkownik, który ma dostęp do Internetu i może elektronicznie potwierdzić swoją tożsamość.[14]

Profil Zaufany. Profil Zaufany jest darmową usługą, oferowaną przez ePUAP. Narzędzie to umożliwia weryfikację tożsamości oraz logowanie i składanie podpisu elektronicznego. Dzięki temu można załatwiać sprawy dotyczące administracji publicznej bez wychodzenia z domu i bez posiadania elektronicznego podpisu kwalifikowanego. PZ jest ciekawą, darmową alternatywą względem rynkowego rozwiązania jakim jest podpis kwalifikowany. [15]

Podstawa prawna. Podmiotem odpowiedzialnym z prawidłowe funkcjonowanie ePUAP jest minister właściwy do spraw informatyzacji. Aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie ePUAP są:

a) Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.)[16]:

b) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)[17]:

[11] https://www.gov.pl/web/gov/zalatwiaj-sprawy-urzedowe-przez-internet-na-epuap
[12] https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/serwis-epuap
[13] https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/serwis-epuap
[14] https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/serwis-epuap
[15] https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/profil-zaufany
[16] M.in. art. 16 ust. 1a, art. 19a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne
[17] M.in. art. 220 § 1 kpa

c) Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej Dz.U. 2016 poz. 1626

d) Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej Dz.U. 2016 poz. 1579

e) Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej Dz.U. 2016 poz. 1633.

Zastosowanie. ePUAP w swoim założeniu stanowi uniwersalny system umożliwiający stałe dodawanie nowych usług usprawniających obsługę obywateli i przedsiębiorców w zakresie administracji publicznej. Usługi mogą rozwijać samorządy dla potrzeb lokalnych społeczności (tzw. usługi lokalne) jak również organy centralne, które budują usługi o zasięgu ogólnokrajowym (tzw. usługi centralne).[18]

Przykładem usługi centralnej jest możliwość złożenia wniosku o dowód osobisty albo zawiadomienia o zbyciu pojazdu za pomocą dedykowanych dla tych zadań specjalnych formularzy. Usługą centralną stanowi również pismo ogólne do podmiotu publicznego. Usługa ta umożliwia skierowanie pisma do dowolnego podmiotu publicznego (np. urzędu stanu cywilnego), który posiada konto ePUAP w każdej sprawie, w której nie jest wymagany wzór dokumentu i dedykowany specjalny formularz lub droga elektroniczna nie jest dopuszczalna. Powyższe umożliwia obywatelom załatwianie spraw bez konieczności składania fizycznych wniosków i wizyt w urzędach.

Przykładem usługi lokalnej może być usługa dotycząca składania drogą elektroniczną deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Usługi te mogą być różne w różnych gminach ze względu na to, że to gminy ustalają sposób naliczania i wysokość opłat lokalnych.

Platforma ePUAP znajduje zastosowanie m.in. w następujących sprawcach:[19]

Organ administracji publicznej	Rodzaj sprawy
Urząd Gminy	m.in. wniosek o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub zniszczenia dowodu osobistego lub prawa jazdy, zawiadomienie o sprzedaży samochodu, dopisanie się do spisu wyborców.
Urząd Stanu Cywilnego	m.in. złożenie wniosku o dostęp do aktów: małżeństwa, urodzenia, zgonu lub innych dokumentów, zgłoszenie urodzenia dziecka.
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	m.in. możliwość weryfikacji czy pracodawca ubezpieczył pracownika, możliwość weryfikacji wysokości emerytury, możliwość przeglądania zwolnień lekarskich.
Narodowy Fundusz Zdrowia	m.in. możliwość weryfikacji szczepienia COVID-19, możliwość pobrania certyfikatu szczepienia, możliwość sprawdzenia historii chorób.
Urząd Skarbowy	m.in. możliwość weryfikacji rozliczeń podatkowych, zgłoszenia darowizny lub spadku.
Urząd Pracy	m.in. możliwość zarejestrowania się jako osoba bezrobotna, możliwość złożenia wniosku w ramach tzw. tarczy antykryzysowej.

[18] https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/serwis-epuap
[19] https://www.gov.pl/web/gov/zalatwiaj-sprawy-urzedowe-przez-internet-na-epuap

Inne urzędy administracji publicznej oraz instytucje publiczne	m.in. złożenie wniosku o wydanie Karty Dużej Rodziny, składanie pism ogólnych.

2. mObywatel

mObywatel. mObywatel to bezpłatna aplikacja mobilna udostępniona przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów[20] obejmująca cyfrowy portfel na dokumenty i usługi. Jest to aplikacja na telefony i tablety oferująca mobilne wersje dokumentów (m.in. dowód osobisty, prawo jazdy, certyfikat COVIDowy).

W 2020 roku z aplikacji mObywatel korzystało 892 tys. użytkowników. Aktualnie z aplikacji mObywatel korzysta 2 mln użytkowników. [21]

Podstawa prawna. Podmiotem odpowiedzialnym z prawidłowe funkcjonowanie ePUAP jest minister właściwy do spraw informatyzacji – aktualnie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Aktem prawnym regulującym funkcjonowanie mObywatel jest Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.).[22]

Zastosowanie. Aplikacja mObywatel jako uniwersalny portfel dokumentów cyfrowych obejmuje m.in. następujące usługi cyfrowe:

Nazwa usługi	Zastosowanie/funkcjonalność	Podstawa prawna
mObywatel	usługa pozwalająca na pobranie danych osobowych użytkownika z rejestru PESEL oraz Rejestru Dowodów Osobistych, a następnie okazywanie ich innym podmiotom w celu potwierdzenia tożsamości.	Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.[23]
mLegitymacja szkolna	usługa pozwalająca na legitymowanie się legitymacją szkolną	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych.[24] Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków publicznych szkół i placówek artystycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 813). Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.[25]
mPojazd	usługa pozwalająca na pobranie danych osobowych powiązanych z danymi pojazdu	Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów

[20] Wcześniej obsługiwana przez Ministerstwo Cyfryzacji.
[21] https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/2-miliony-polakow-z-aplikacja-mobywatel
[22] Art. 19e -19i ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne
[23] Art. 19e ust. 2 pkt 1) ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne
[24] § 3 ust. 1 a Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych
[25] Art.19e ust. 2 pkt 2) ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

	ujawnionymi w Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz legitymowanie się tymi danymi.	realizujących zadania publiczne.[26] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz .U. z 2020 r., poz. 110),
mLegitymacja studencka	usługa pozwalająca na legitymowanie się legitymacją studencką.	Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów (Dz. U. poz. 1861, Dz. U. z 2019, poz. 787)[27] Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.[28]
eRecepta	usługa pozwalająca na dostęp do Internetowego Konta Pacjenta w zakresie prezentacji niezrealizowanych recept elektronicznych.	Ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2019 r., poz. 408 z późn. zm.)[29]
mPrawo Jazdy i Punkty Karne	usługa pozwalająca na pobranie danych osobowych użytkownika z usługi mObywatel i powiązanych z nimi uprawnień do kierowania pojazdami z bezy CEK, a następnie okazywanie ich innym podmiotom.	Ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2019 r., poz. 408 z późn. zm.)[30]
Szczepienie COVID-19 oraz Unijny Certyfikat COVID	usługa umożliwiająca prezentację w aplikacji potwierdzenie szczepienia przeciwko wirusowi SARS-CoV-2. Usługa umożliwiająca potwierdzenie w aplikacji, że dana osoba została zaszczepiona przeciw wirusowi SARS-Cov-2 i/lub uzyskała wynik testu na obecność wirusa SARS- Cov-2 i/lub przeszła COVID-19.	Ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2019 r., poz. 408 z późn. zm.)[31] ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia.[32]

Ponadto korzystać można z aplikacji mObywatel w celu potwierdzenia swojej tożsamości w następujących sprawach: (i) udział w wyborach powszechnych, (ii) korzystanie z publicznej oraz prywatnej służby zdrowia, (iii) zakup alkoholu, (iv) realizacja recepty w aptece, (v) kontrola policji, (vi) kontrola drogowa, (vii) poczta polska, (viii) hotele i pensjonaty.

[26] Art. 19e ust. 2 pkt 3) ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne
[27] § 20 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studiów.
[28] Art. 19e ust. 2 pkt 2) ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

[29] art. 2 ust. 6 lit. a ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia.
[30] Art. 19e ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia.
[31] Art. 19e ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia.

[32] Art. 7b ust. 1 a ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia

Z aplikacji mObywatel w celu potwierdzenia swojej tożsamości nie można korzystać w następujących sytuacjach: (i) czynności notarialne, (ii) czynności sądowe, (iii) przekraczanie granicy, oraz (iv) odbiór dokumentów tożsamości.

W związku z powyższym należy przyjąć, że co do zasady ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne daje prawo do legitymowania się mObywatelem. Wyjątek stanowią jedynie sytuacje, w których prawo szczególne wskazuje konkretnie na dokument typu dowód osobisty, paszport.

Bezpieczeństwo. Do pobrania danych z rejestrów państwowych niezbędne jest uwierzytelnianie za pomocą profilu zaufanego. Dane przechowywane są w telefonie w postaci zaszyfrowanej oraz podpisane cyfrowo certyfikatem Ministerstwa Cyfryzacji. Dostęp do aplikacji zabezpieczony jest za pomocą hasła. Przy aktywacji aplikacji wydawany jest dla urządzenia i użytkownika unikalny certyfikat. Służy on do cyfrowego podpisu danych wymienianych z systemem oraz z aplikacją mObywatel lub mWeryfikator na innym smartfonie zapewniając w ten sposób ich autentyczność, niezaprzeczalność i integralność. Ważność własnego certyfikatu oraz certyfikatu strony, z którą wymieniamy dane można dodatkowo zweryfikować online. Istnieje możliwość zastrzeżenia własnego certyfikatu np. w przypadku zgubienia smartfona.

W związku z powyższym należy uznać, że aplikacja posiada odpowiednie zabezpieczenia, a w konsekwencji jest bezpieczna.

3. CEIDG, S24 oraz PUE.

CEIDG. Centralne Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej („**CEIDG**") jest to elektroniczny rejestr przedsiębiorców działających na terenie Polski. Portal w dużej mierze został stworzony po to, aby ułatwić przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej. Umożliwia on założenie firmy, aktualizację danych, jak również zamknięcie czy zawieszenie działalności.[33]

Głównym celem stworzenia internetowej ewidencji było ułatwienie przedsiębiorcom założenia własnej firmy. Zniesiono konieczność rejestracji przedsiębiorstwa w urzędzie gminy właściwym ze względu na miejsce zamieszkania właściciela. Centralna ewidencja, działająca w sieci, pozwala na składanie wniosku bez wychodzenia z domu. Co więcej, z takiego udogodnienia mogą także skorzystać przedsiębiorcy z już otwartą działalnością, którzy chcą wprowadzić zmiany, zawiesić, wznowić lub zlikwidować firmę. W ten sposób udostępniono podatnikom szybsze i prostsze metody kontaktowania się z urzędem.

Dostęp do informacji to drugi istotny cel przyświecający twórcom systemu. Dzięki CEIDG każdy, kto ma dostęp do internetu, może skorzystać z bezpłatnej bazy danych, w której zawarte są informacje o przedsiębiorstwach prowadzonych przez osoby fizyczne i zarejestrowanych w Polsce. Dodatkowo, za pośrednictwem CEIDG można uzyskać dostęp do informacji udostępnianych bezpłatnie przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego (KRS).

Obecnie występuje ok. 2.6 mln aktywnych przedsiębiorców posiadających działalność ewidencjonowaną w CEIDG.[34]

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie CEIDG jest Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2296 z późn. zm.).

CEIDG – zastosowanie. Za pośrednictwem CEIDG można:

a) założyć działalność gospodarczą;

b) zawiesić działalność gospodarczą;

c) wznowić działalność gospodarczą;

d) zamknąć działalność gospodarczą;

e) zmienić dane we wpisie np. dodać kod PKD;

[33] https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-wszystko-o-ceidg-ewidencji-dzialalnosci-gospodarczej

[34] https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/ponad-370-tys-przedsiebiorcow-wpisanych-do-ceidg-korzysta-z-pomocy-pelnomocnikow

f) ustanowić pełnomocnika do prowadzenie spraw w imieniu przedsiębiorcy;

g) przejrzeć wpisy innych przedsiębiorców podając np. jego nazwisko, czy NIP.

Aby wykonywać czynności odnośnie działalności w CEIDG, należy założyć konto w systemie CEIDG oraz posiadać podpis elektroniczny kwalifikowanym lub profil zaufany.

S24. Portal S24 jest to system umożliwiający elektroniczną rejestrację podmiotów gospodarczych (np. spółka z o.o., prosta spółka akcyjna, spółka jawna, spółka komandytowa) za pomocą Internetu. Portal S24 funkcjonuje w oparciu o przepisy zawarte w Kodeksie Spółek Handlowych.

Całokształt procedury rejestracyjnej jest prosty, ponieważ wymaga zwykle jedynie posługiwania się dostępnymi na platformie wzorami dokumentów i wniosków. Istnieje też możliwość wczytania dokumentów zewnętrznych.

Nazwa systemu wywodzi się od czasu trwania owej rejestracji przez Internet, ponieważ może ona trwać zaledwie 24 godziny i nie generuje żadnych dodatkowych opłat oprócz opłaty sadowej i za ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, która jest jednak niższa, niż w przypadku tradycyjnej rejestracji.

Do złożenia wniosku rejestracyjnego za pośrednictwem systemu S24 niezbędne jest posiadanie konta na platformie teleinformatycznej ePUAP, jak również PZ.

Dla spółek, które zostały założone przez Internet istnieje możliwość wprowadzania szeregu zmian wykorzystując system S24. Warunek, który musi zostać spełniony to brak wcześniejszych zmian dokonywanych w tradycyjnej, papierowej formie. Oznacza to, że jeśli po rejestracji, np. spółki z o.o. przez Internet, umowa spółki została następnie zmieniona u notariusza, to nie będzie możliwe późniejsze dokonywanie jakichkolwiek zmian organizacyjnych w spółce przez S24.

PUE. PUE, to skrót od Platformy Usług Elektronicznych. Za jej pomocą przedsiębiorca lub obywatel może sprawdzić, czy jest ubezpieczony. PUE umożliwia również składanie wniosków i deklaracji do ZUS, a także uzyskanie dostępu do bieżących informacji na temat ubezpieczenia, zgłoszonych danych i jak zgromadzonych środków.[35]

Poprzez PUE można m.in:

a) Składać deklaracje rozliczeniowe, np. ZUS ZUA / ZZA, ZUS DRA;

b) Dokonywać zgłoszeń do ubezpieczeń,

c) Występować o zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek,

d) Składać wnioski, np. rozłożenie składek na raty lub odroczenie płatności,

e) Sprawdzać stan swojego indywidualnego konta w ZUS,

f) Sprawdzać ewentualną zaległość lub nadpłatę składek;

g) Sprawdzać i modyfikować własne dane,

h) Rezerwować wizyty w jednostce ZUS

4. eDoręczenia.

E-doręczenia. e-Doręczenia to usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczona przez co najmniej jednego dostawcę usług zaufania (sprawdzonego dostawcę usług, wpisanego do rejestru kwalifikowanych usług zaufania).[36]

W praktyce to możliwość odbierania i wysyłania korespondencji drogą elektroniczną, bez konieczności korzystania z papierowej wersji dokumentów. To prosta i przejrzysta forma komunikacji pomiędzy wszystkimi typami podmiotów, równoważna z wysłaniem listu poleconego lub osobistą wizytą. Usługa będzie realizowana w ramach Krajowego Systemu Doręczeń Elektronicznych.

Podstawa prawna. Podstawowym aktem prawnym regulującym eDoręczenia jest ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. 2320 z późn. zm.).

[35] https://www.zus.pl/baza-wiedzy/o-platformie-uslug-elektronicznych-pue-/o-platformie-uslug-elektronicznych-pue-/informacje-dotyczace-pue

[36] https://www.gov.pl/web/e-doreczenia

Adresaci eDoręczeń. Adresatami usługi eDoręczeń są wszyscy – podmioty publiczne, obywatele oraz przedsiębiorcy.

Korzyści z e-doręczeń. Przyjmuje się, że głównymi korzyściami z wdrożenia usługi eDoręczeń będą:

a) komfort korzystania – przyjazna w użyciu i bezpieczna korespondencja elektroniczna;

b) możliwość szybkiego odnalezienia adresu do e-Doręczeń odbiorcy;

c) skuteczna i szybka komunikacja z administracją, która będzie równoważna prawnie z przesyłką poleconą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

d) wiedza o tym, co się dzieje z korespondencją – doręczenie będzie rejestrowane przez zaufanego dostawcę;

e) wygodna obsługa 24 h/7 za pomocą różnych narzędzi (komputera, tabletu, a także telefonu komórkowego typu smartfon);

f) możliwość wysłania lub odbioru korespondencji za potwierdzeniem odbioru drogą elektroniczną o dowolnej porze każdego dnia tygodnia z dowolnego miejsca.

Wejście w życie. Obowiązek korzystania z Krajowego Systemu Doręczeń Elektronicznych jest rozłożony w czasie i zależy od rodzaju podmiotu wdrażającego jego wykorzystanie.

Harmonogram dla podmiotów publicznych obowiązuje między innymi:

a) Organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy, zawody zaufania publicznego – 5 lipca 2022 r.;

b) NFZ, ZUS, KRUS, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy – 5 lipca 2022 r.;

c) Uczelnie wyższe, PAN – 1 stycznia 2023 r.;

d) Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki – 1 stycznia 2024 r.;

e) Niewymienione wcześniej podmioty publiczne – 1 stycznia 2025 r.;

f) Sądy i trybunały, komornicy, prokuratura, organy ścigania i Służba Więzienna – 1 października 2029 r.

Harmonogram dla podmiotów niepublicznych:

a) Podmioty niepubliczne mające wpis w KRS – 5 lipca 2022 r. (m.in. stowarzyszenia, fundacje, spółki osobowe i kapitałowe);

b) Podmioty niepubliczne mające wpis w CEIDG – 30 września 2026 r. (m.in. przedsiębiorcy).

Funkcjonowanie. Głównym założeniem jest to, aby każdy podmiot, obywatel i przedsiębiorca miał jeden adres do kontaktu z administracją, a wraz z nim odpowiednio zabezpieczoną skrzynkę e-doręczeniową, która w obsłudze przypomina zwykłą skrzynkę mailową.

Wysłana tą drogą korespondencja trafi prosto do adresata, a na potwierdzenie tej czynności zostaną wystawione dowody – odpowiednio wysłania i otrzymania. Wszystkie adresy podmiotów publicznych znajdą się w Bazie Adresów Elektronicznych, co umożliwi łatwe ich wyszukanie. Obywatel i przedsiębiorca będą mieć swobodę wyboru dostawcy adresu do doręczeń elektronicznych: może to być dostawca państwowy – który gwarantuje nieodpłatną realizację usługi e-Doręczenia do podmiotu publicznego – lub kwalifikowany dostawca usług zaufania.

Cyfryzacja. e-Doręczenia będą wykorzystywane w każdym procesie administracyjnym, sądowym i cywilnym. Docelowo cała korespondencja podmiotów publicznych nadawana będzie w formie elektronicznej – przy pomocy publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, świadczonych przez operatora wyznaczonego.

Komunikację elektroniczną będzie mogła zainicjować każda ze stron, tzn. nie tylko podmiot publiczny będzie mógł napisać do obywatela, ale również obywatel będzie mógł zainicjować sprawę w urzędzie.

III. Postulaty zmian.

Obecnie funkcjonujące rozwiązania w zakresie administracji elektronicznej – opisane w niniejszym rozdziale raportu, są dobre, jednakże wymagają wprowadzenia modyfikacji technicznych które zwiększyłby ich intuicyjność oraz zwiększyłyby ich możliwości techniczne. Ponadto głównym przeciwnikiem szerokiego wykorzystania usług administracji cyfrowej jest brak odpowiednich kampanii promocyjnych i edukacyjnych zachęcających do wykorzystywania udostępnionych narzędzi.

W związku z powyższym, w oparciu o przeprowadzone badania poniżej prezentuję kilka postulatów zmian.

1. Zwiększenie promocji administracji elektronicznej.

Komisja Europejska w opublikowanym Raporcie wskazała, że z usług administracji elektronicznej w Polsce korzystało 49% użytkowników Internetu. W porównaniu z 64% w UE stanowi to wynik poniżej średniej.

Jako przyczynę tak niskiego odsetka użytkowników wskazano m.in. brak odpowiedniej promocji korzystania z usług administracji elektronicznej wśród przedsiębiorców i obywateli.

Dopiero wystąpienie COVID-19 zmusiło obywateli Polskich do wykorzystania udostępnionych usług administracji elektronicznej. W konsekwencji pozytywnym skutkiem COVID-19 był wzrost zainteresowania usługami świadczonymi w ramach administracji elektronicznej, tj: (i) wzrost dostępnych usług oferowanych przez administrację publiczną, (ii) gwałtowny wzrost usług załatwianych przez ePUAP, oraz (iii) rosnąca ilość zakładanych PZ.

W związku z powyższym, aby zachować tendencję wzrostu, administracja centralna oraz samorządowa powinna rozpocząć intensywny proces promocji i upowszechniania usług świadczonych przez administrację cyfrową. Słusznym wydaje się przewodzenie kampanii informacyjnych oraz edukacyjnych, których celem byłoby poinformowanie społeczeństwa o możliwościach (zaletach) jakie oferuje administracja cyfrowa.

2. Zwiększenie intuicyjności oraz wyeliminowanie problemów technicznych.

Komisja Europejska zaraz obok braku odpowiedniej promocji administracji cyfrowej wskazywała na skomplikowany i nieintuicyjny system. Platforma ePUAP niestety nie jest intuicyjna, poruszenia się po niej wymaga dokładnego zapoznania się z skomplikowanymi objaśnieniami lub wykorzystania metody prób i błędów. Analogiczna sytuacja występuje w odniesieniu do platformy PUE, CEIDG, oraz S24. Zastosowane interfejsy są anachroniczne, nieintuicyjne oraz miejscami niezrozumiało, co w konsekwencji przedkłada się na trudność w ich obsłudze.

W związku z powyższym powinno się przeprowadzić „odmłodzenie" oraz uproszczenie dostępnych platform administracji cyfrowej. Konsekwencją większej przejrzystości i intuicyjności niewątpliwie byłoby zwiększenie zainteresowanie tymi cyfrowymi rozwiązaniami.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w systemach informatycznych często pojawiają się błędy oraz przeciążenia. W konsekwencji należy się zgodzić z wnioskami przedstawionymi w raporcie NIK, wskazującymi:

a) konieczność uwzględnienia w obliczanej dostępności systemów ePUAP i PZ większej pamięci operacyjnej;

b) konieczność skrócenia czasu obsługi incydentów pilnych i standardowych dotyczących ePUAP oraz PZ;

c) konieczność określenia czas reakcji na zgłoszenie dotyczące ePUAP i PZ, tj. czas, jaki może upłynąć od zarejestrowania zgłoszenia w systemie do rozpoczęcia jego obsługi.

3. Zwiększenie roli PZ.

Coraz więcej osób korzysta z PZ. Polski ustawodawca od pewnego czasu zwiększa uprawnienia przyznawane PZ. W ocenie autorów niniejszego raportu, nadszedł czas, aby zastanowić się nad możliwościami nadania PZ charakteru podpisu własnoręcznego odpowiadającego formie pisemnej (jak podpis kwalifikowany), oraz zrównania formy elektronicznej opatrzonej PZ z formą pisemną z podpisami notarialnie poświadczonymi.

Wraz z postępem technologicznym powstały możliwości dokonywania czynności prawnych w formie elektronicznej, które zapewniają bezpieczeństwo obrotu na równi z forma pisemną z podpisem notarialnie poświadczonym. Podmioty oferujące elektroniczne podpisy kwalifikowane lub podpisy

zaufane podlegają przepisom zobowiązującym je do stosowania określonych standardów jakości oraz bezpieczeństwa. Należy również wskazać, iż podmioty świadczącego tego typu usługi podlegają ewidencjonowaniu w publicznie dostępnych rejestrach[37].

W ramach tej samego aktu prawnego znowelizowano wprowadzone w 2015 roku przepisy dotyczące tzw. formy elektronicznej. Forma elektroniczna została uregulowana w art. 78^1 kc, zgodnie z którym:

„§ 1. Do zachowania elektronicznej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

§ 2. Oświadczenie woli złożone w formie elektronicznej jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej."

Kolejnym krokiem, dokonanym w tej samej nowelizacji, była zmiana brzmienia art. 81 § 2 pkt 3 kc, zgodnie z którym czynność prawna ma datę pewną również:

> *„w razie opatrzenia kwalifikowanym elektronicznym znacznikiem czasu dokumentu w postaci elektronicznej - od daty opatrzenia kwalifikowanym elektronicznym znacznikiem czasu."*

Pomiędzy PZ a podpisem kwalifikowanym aktualnie nie ma żadnej różnicy, oba podpisy pozwalają zachować maksimum bezpieczeństwa: (i) pozwalają zweryfikować dane personalne sygnatariusza, (ii) pozwalają na precyzyjne określenie dokładnej daty dokonania podpisu, oraz (iii) podlegają kontroli państwowej.

W konsekwencji zrównanie PZ z podpisem kwalifikowanym w polskim systemie prawnym stanowi naturalną kolej rzeczy, która powinna się wydarzyć w najbliższej przyszłości.

W odniesieniu do zrównania PZ oraz podpisu kwalifikowanego z formą pisemną z podpisami notarialnie poświadczonymi należy wskazać, że PZ oraz podpis kwalifikowany stanowią wystarczające zabezpieczenie bezpieczeństwa obrotu prawno-gospodarczego. Wynika to m.in. z ich charakterystycznych cech, pozwalających: (i) dokonać weryfikacji tożsamości składającego oświadczenia, (ii) określić precyzyjnie datę dokonania określonej czynności prawnej, oraz: (iii) rozpoznać późniejszą zmianę w danych.

Ustawodawca, zdając sobie sprawę z wysokiego poziomu bezpieczeństwa PZ oraz podpisu kwalifikowanego, przewidział możliwość dokonania za ich pośrednictwem wielu czynności prawnych wywołujących doniosłe skutki na wielu płaszczyznach. Wśród nich możemy wymienić m.in.:

a) możliwość podpisania i złożenia sprawozdania finansowego do KRS;

b) możliwość złożenia deklaracji podatkowej do Urzędu Skarbowego;

c) możliwość przekazania organom podatkowym danych w postaci Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK);

d) możliwość potwierdzenia tożsamości w kontaktach z urzędami oraz komunikacji pomiędzy pracownikami administracji publicznej;

e) możliwość zawierania umów cywilnoprawnych;

f) możliwość podpisywania dokumentów;

g) możliwość założenia działalności gospodarczej.

Powyższe argumenty jednoznacznie prowadzą do konstatacji, iż PZ oraz podpis kwalifikowany tak jak forma pisemna z podpisami notarialnie poświadczonymi wystarczająco zapewnia bezpieczeństwo obrotu prawno-gospodarczego. A w konsekwencji nie ma przeciwskazań, aby zrównać obie formy prawne.

4. mObywatel poszerzenie katalogu świadczonych usług.

mObywatel w ocenie Komisji Europejskiej stanowi przykładem jednego z najbardziej rozwiniętych narzędzi wśród europejskich rozwiązań w zakresie portfeli tożsamości cyfrowej. Nie sposób nie zgodzić się z tym stwierdzeniem, mnogość usług jakie oferuje ta aplikacja oraz ilość użytkowników, świadczą o jej jakości oraz zapotrzebowaniu na świadczone usługi.

Krokiem milowym w rozwoju mObywatela było wprowadzenie możliwości legitymowania się prawem jazy za pośrednictwem tej aplikacji. W związku z powyższym, w ocenie autora niniejszego rozdziału

[37] Lista zaufanych Unii Europejskiej (EUTL)

należy wprowadzić rozszerzenie sytuacji w których można wykorzystać mObywtala o czynności notarialne oraz czynności sądowe.

Uzasadnienie powyższego rozwiązania wynika z faktu, że praktycznie każdy ma przy sobie smartfona, natomiast portfel z dokumentami staje się coraz bardziej zbędnym akcesorium. W związku z powyższym coraz więcej osób legitymuje się za pośrednictwem mObywatela. Ponadto, już wskazano w niniejszym rozdziale, zabezpieczenia aplikacji są na najwyższym poziomie i gwarantują zarówno bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych, jak również gwarancję weryfikacji tożsamości osoby posługującej się aplikacją.

W konsekwencji wprowadzenie możliwości weryfikacji tożsamości za pośrednictwem mObywatela przy dokonywaniu czynności notarialnych oraz w sądzie jest konieczne i uzasadnione.