INNOWACJE 2016

ICT w służbie społeczeństwu

promuje łódzkie

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego

Łódź 2016

INNOWACJE 2016.

ICT w służbie społeczeństwu

Recenzja naukowa: dr hab. Ewa Kusideł

Praca zbiorowa
Redakcja **dr Paweł A. Nowak**
Sekretarz redakcji **Maria Kucińska**

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
Departament Cyfryzacji
Wydział Społeczeństwa Informacyjnego

ŁÓDŹ 2016

ISBN 978-83-60901-11-3

Szanowni Państwo,

kolejny raz na zaproszenie Samorządu Województwa Łódzkiego pracownicy naukowi łódzkich uczelni przyjrzeli się problematyce innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego. W publikacji ***INNOWACJE 2016. ICT w służbie społeczeństwu*** znajdziecie Państwo zarówno rozważania teoretyczne nad potencjałem i przyszłością społeczeństwa informacyjnego, jak również opis praktycznych rozwiązań problemów z nimi związanych.

Budowa społeczeństwa informacyjnego jest zagadnieniem niezwykle trudnym, łączy bowiem działania typowo inwestycyjne, uruchamianie i promowanie e-usług publicznych oraz działania w zakresie budowy kompetencji cyfrowych mieszkańców. Wymaga to wielowątkowego spojrzenia na realizację zadań w tym obszarze. Dlatego serdecznie dziękuję pracownikom Wydziału Prawa i Administracji, Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego oraz Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, a także pracownikom Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi za zaangażowanie w przygotowanie VIII publikacji z cyklu INNOWACJE oraz zgodę na opublikowanie ich pracy w otwartych zasobach internetowych.

Życzę Państwu interesującej lektury

/-/ Witold Stępień

Marszałek Województwa Łódzkiego

Łódź, grudzień 2016 r.

SPIS TREŚCI:

1. *ALDONA PODGÓRNIAK-KRZYKACZ* TECHNOLOGIA OBYWATELSKA – ICT JAKO NARZĘDZIE WŁĄCZANIA MIESZKAŃCÓW W SPRAWY PUBLICZNE 5

2. *IZABELA WARWAS* POBUDZANIE INNOWACYJNOŚCI PRACOWNIKÓW 17

3. *FILIP MOTERSKI* WYKORZYSTANIE STORYTELLINGU W PROCESIE PROMOCJI DZIEDZICTWA KULTUROWEGO 29

4. *DOROTA SIKORA-FERNANDEZ* ZAAWANSOWANE TECHNOLOGIE W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM W MIEŚCIE 41

5. *EWELINA KIEŁEK-WIĘCŁAWSKA* DZIAŁANIE 4.3 PO IG KREDYT TECHNOLOGICZNY W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM – STUDIUM PRZYPADKU 53

6. *JAKUB MIELCZAREK* ANALIZA INSTRUMENTÓW FINANSUJĄCYCH INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE ICT – STUDIUM PRZYPADKU WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE 63

7. *MARTA BOROWSKA-STEFAŃSKA, DARIUSZ MIKOŁAJCZYK*, WYKORZYSTANIE BDOT I OPENSTREETMAP DO ZARZĄDZANIA RYZYKIEM POWODZIOWYM 75

8. *EWA CISOWSKA-SAKRAJDA, JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ* ANONIMOWY, ELEKTRONICZNY WNIOSEK O INFORMACJĘ PUBLICZNĄ, A SKARGA DO WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO NA BEZCZYNNOŚĆ ORGANU 89

9. *PAWEŁ A. NOWAK* BEHAWIORALNE KOINCYDENCJE SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO 112

10. *CEZARY SZYDŁOWSKI* ROLA ORAZ ZADANIA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA INFORMACJI W ORGANIZACJI 124

11. *FILIP MOTERSKI* PROMOCJA OBIEKTÓW DZIEDZICTWA POPRZEMYSŁOWEGO POPRZEZ ICH WYKORZYSTANIE W ORGANIZACJI I PRZEPROWADZENIU WIDOWISK SPORTOWYCH 142

12. *JAKUB RZYMOWSKI* PODPIS ELEKTRONICZNY I ZASADA RÓWNOWAŻNOŚCI W USTAWIE O PODPISIE ELEKTRONICZNYM I W EIDAS. PIECZĘĆ ELEKTRONICZNA. 156

Aldona Podgórniak-Krzykacz[1] Technologia obywatelska – ICT jako narzędzie włączania mieszkańców w sprawy publiczne

Streszczenie

Technologie informacyjno-komunikacyjne coraz odważniej wkraczają do zarządzania sprawami publicznymi. W myśl założeń koncepcji partycypacji 2.0 obywatel dzięki ICT może aktywnie uczestniczyć w kreowaniu decyzji publicznych i samym decydowaniu o sprawach swojej gminy. Jedną z zyskujących na popularności metod zaangażowania obywatelskiego za pomocą nowych mediów jest crowdsourcing, któremu został poświęcony ten artykuł. Celem jest wskazanie dobrych praktyk crowdsourcingu i zidentyfikowanie efektów, jakie generują w procesie zarządzania gminą. Analizie poddane zostały polskie przykłady inicjatyw crowdsourcingowych.

Słowa kluczowe: e-partycypacja, crowdsourcing, zaangażowanie obywatelskie

[1] **dr Aldona Podgórniak-Krzykacz**, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Wstęp

Technologia obywatelska, czy inaczej technologia społecznie wrażliwa to zyskujące w ostatnim czasie na popularności pojęcie opisujące zastosowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych we współtworzeniu miasta przez jego obywateli. Technologia powinna służyć mieszkańcom, stanowić narzędzie do rozwiązywania lokalnych problemów i zaspokajania zbiorowych potrzeb. Nie chodzi wyłącznie o jej wykorzystanie przez podmioty komunalne i urzędy w procesie świadczenia usług publicznych, czyli informatyzowanie gospodarki komunalnej. Równie istotne jest zastosowanie ICT w kreowaniu decyzji publicznych i rozwiązywaniu różnych problemów występujących we wspólnotach lokalnych. Głównym założeniem zaangażowania mieszkańców w ten proces jest uznanie, iż posiadają oni szczegółową wiedzę o potrzebach i problemach zbiorowych. Wykorzystanie jej w decyzjach publicznych ma zagwarantować wysoką skuteczność rozwiązywania problemów lokalnych. Czerpanie z wiedzy zbiorowej (Citizensourcing) pozwala ponadto generować innowacyjne rozwiązania w sferze publicznej. ICT kreują warunki sprzyjające współpracy i integracji samych mieszkańców, jak i mieszkańców z administracją publiczną, a także ich kreatywności. Wreszcie dzięki ICT proces partycypacji społecznej ma szanse upowszechnić się na dużą skalę w jednostkach samorządu terytorialnego, bowiem komunikacja, dialog, interakcje administracji publicznej z obywatelami nie były jeszcze nigdy tak proste i tanie.

W związku z powyższym w pierwszej części rozdziału dokonano przeglądu koncepcji teoretycznych uzasadniających potrzebę wdrażania partycypacji społecznej i zarządzania publicznego opartego o współpracę z mieszkańcami. W dalszej kolejności omówione zostały metody i narzędzia partycypacji społecznej prowadzonej za pomocą Internetu i mediów społecznych w społecznościach lokalnych. Celem rozdziału jest wskazanie dobrych praktyk crowdsourcingu i zidentyfikowanie efektów, jakie generują w procesie zarządzania gminą. Analizie poddane zostały polskie przykłady inicjatyw crowdsourcingowych, włączające mieszkańców we współtworzenie miasta za pomocą nowych mediów.

Potrzeba włączania mieszkańców w sprawy publiczne – przegląd koncepcji teoretycznych

Zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne to dzisiaj nie tylko wymóg, ale i konieczność. Wynika ono z potrzeby uwzględniania woli mieszkańców w decyzjach dotyczących ich miejsca zamieszkania i najbliższego sąsiedztwa. By decyzje te były trafne i odpowiadały na realne problemy lokalne, niezbędna jest znajomość preferencji i potrzeb mieszkańców oraz wiedza ostatecznego użytkownika, czyli obywatela. Partycypacja społeczna już dawno przestała ograniczać się wyłącznie do aktu wyborczego, czy nawet konsultacji. Władza publiczna i urzędnicy zostali wyposażeni w szerokie spektrum narzędzi, w tym internetowych, pozwalających na informowanie,

komunikację z mieszkańcem oraz aktywne włączanie go w proces decyzyjny. Otwarta i inkluzywna polityka publiczna jest często jedyną drogą do poprawy efektywności polityki i uzyskania akceptacji obywateli. OECD wskazuje na wyraźną pozytywną korelację pomiędzy efektywnością polityki a efektywnością demokracji[2].

Główną koncepcją teoretyczną uzasadniającą potrzebę angażowania mieszkańców w sprawy publiczne jest współzarządzanie publiczne (public governance). W myśl tej koncepcji obywatele, obok innych aktorów (organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, organizacji pracodawców, pracobiorców, podmiotów publicznych), traktowani są jako uczestnicy procesu podejmowania decyzji publicznych. Celem ich zaangażowania jest wypracowanie skutecznych rozwiązań, będących pochodną wiedzy i preferencji różnych interesariuszy.

Na potrzebę współdziałania międzyorganizacyjnego podmiotów publicznych wskazuje z kolei koncepcja zarządzania publicznego Collaborative Public Management. Jej autor M. McGuire określił tym terminem wprowadzanie ułatwień i działań w procesie ustaleń międzyorganizacyjnych w celu rozwiązania problemów niemożliwych lub trudnych do rozwiązania przez pojedynczą organizację publiczną[3]. Współpraca organizacji publicznych z innymi podmiotami, w tym mieszkańcami i grupami mieszkańców, wymaga odpowiednich rozwiązań i zarządzania.

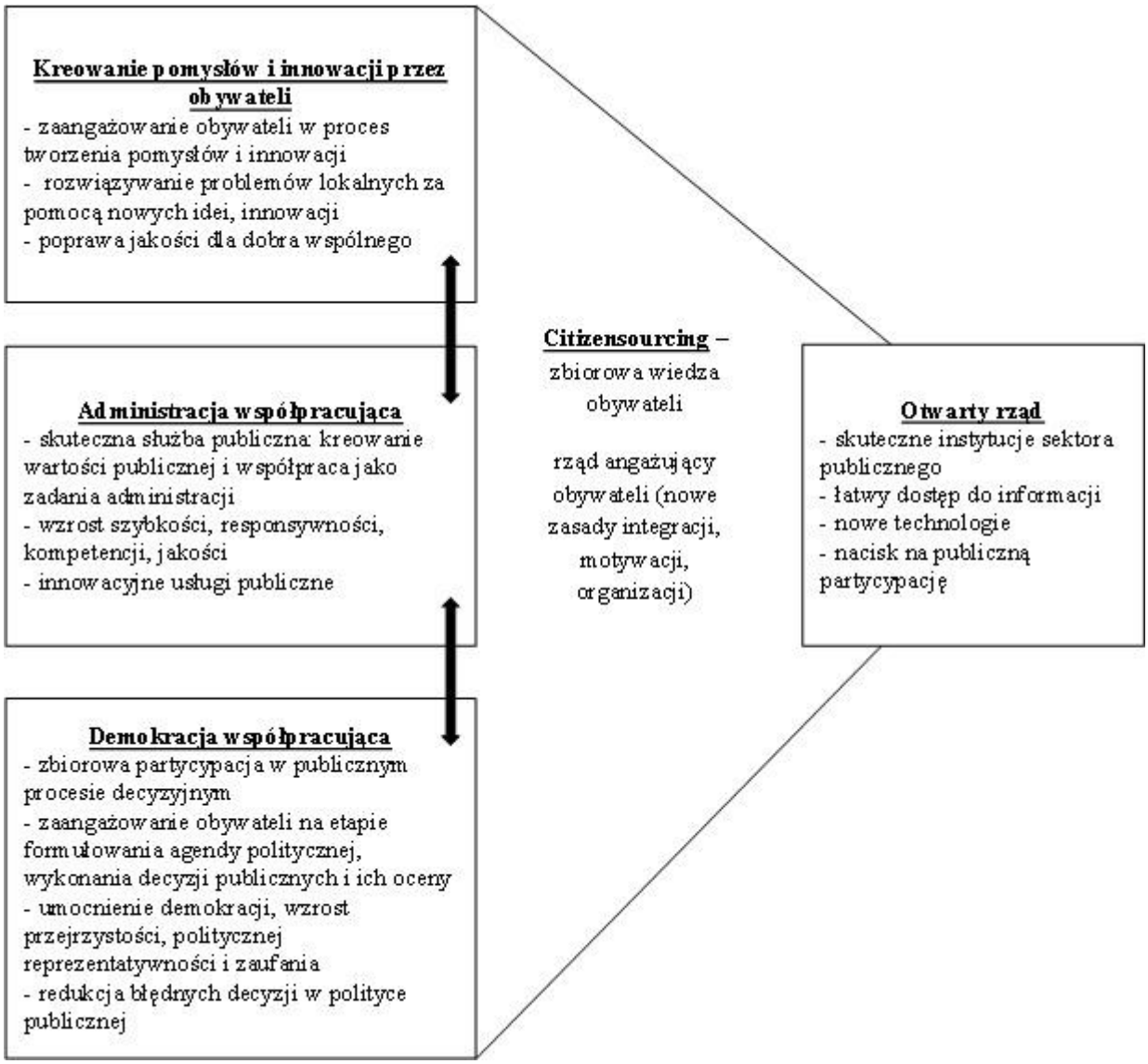
Z udziałem obywateli w publicznym procesie decyzyjnym związany jest kolejny termin, a mianowicie zaangażowanie obywateli (Citizen Engagement), promowany przez OECD. Oznacza on zdolność i motywację ludzi do wspólnego deliberowania i działania na rzecz problemów i zagadnień, które sami uznali za ważne[4]. Chodzi zatem o aktywne uczestnictwo obywatela, a nie wyłącznie informowanie, czy wsparcie ze strony obywatela dla decyzji i działań podejmowanych przez administrację publiczną. Zaangażowanie obywateli w tym rozumieniu oznacza rozwój demokracji obywatelskiej oraz budowanie i wzmacnianie wspólnoty[5].

Kolejna koncepcja - koprodukcji usług publicznych przyznaje obywatelowi daleko idącą rolę, kładzie bowiem nacisk na zaangażowanie mieszkańców w projektowanie a nawet bezpośrednie produkowanie usług publicznych. Z kolei koncepcja Citizensourcing uzasadnia konieczność

[2] OECD, *Focus on Citizens Public Engagement for better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD, 2009, s. 22.
[3] McGuire M., *Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it*, [w:] "*Public Administration Review*", 2006, nr 66, ss. 33-4.
[4] Gibson C.M., *Citizens at the Center: A New Approach to Civic Engagement*, Wydawnictwo The Case Foundation, 2006, s. 2.
[5] Lukensmeyer C.J., L.H.Torres, *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, Wydawnictwo IBM Center for the Business of Government, 2006, s. 9.

czerpania wiedzy zbiorowej od obywateli w procesie formułowania, wdrażania i monitoringu decyzji publicznych[6].

Rysunek 1. Struktura współzarządzania opartego o zaangażowanie obywateli



Źródło: D. Hilgres, Ch. Ihl, *Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector*, The International Journal of Public Participation, vol. 4: 2010, nr 1, s. 74.

Ciekawe ujęcie zaangażowania obywateli w sprawy publiczne z uwzględnieniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych zaprezentowali w swoim modelu D. Hilgers i Ch. Ihl (rys. 1.). Model ten integruje omówione wyżej koncepcje i określa środowisko tworzenia otwartych innowacji społecznych. Wskazali oni na odmienne role, jakie odgrywają obywatele w sferze publicznej. Występując w roli klientów i użytkowników dostarczają oni organizacjom publicznym nowych pomysłów i innowacji. Wiedza i kreatywność obywateli są tutaj

[6] Lukensmeyer C.J., L.H.Torres, Citizensourcing: *Citizen Participation in a Networked Nation*, [w:] K. Yang, E. Bergrud (red.), *Civic Engagement in a Network Society*, Wydawnictwo Information Age Publishing, Charlotte, NC, 2008, ss. 207–33.

wykorzystywane do budowania nowej wartości publicznej. Transfer innowacji mogą zapewnić np. otwarte platformy innowacyjne. Jako podatnicy, obywatele będą otwarci na współpracę z administracją publiczną, ukierunkowaną na wzrost efektywności i wydajności sektora publicznego. Z kolei w procesie demokratycznego podejmowania decyzji obywatele stają się uczestnikami polityki. Angażują się w proces formułowania decyzji publicznych, czy monitorowania poczynań władz publicznych. Przykładem są przedsięwzięcia konsultacyjne i deliberatywne.

ICT jako narzędzie włączania obywateli w sprawy publiczne

Elektroniczna partycypacja, czyli e-partycypacja oznacza udział mieszkańców lub ich grup w publicznym procesie decyzyjnym przy użyciu technik informacyjno-komunikacyjnych. ICT wykorzystywane są w procesach konsultacji społecznych, wypracowywaniu wspólnych decyzji, w zarządzaniu miejskim, kreowaniu innowacji społecznych, czy ożywianiu przestrzeni publicznych. Media społeczne i sieci wirtualne zmieniły charakter elektronicznej partycypacji. Z dominującej jednokierunkowej, asynchronicznej i indywidualnej wymiany informacji, komunikacji i aktywnej partycypacji (partycypacja 1.0) przekształciła się ona w dwukierunkową, synchroniczną i opartą o sieci powiązań (partycypacja 2.0). Zmiana ta wynika z nowych możliwości jakie oferuje Web 2.0. obejmujący zbiór nowych technologii (np. RSS, XML), nowych aplikacji (np. blogi, wiki, sieci społeczne), nowych koncepcji (np. zbiorowej inteligencji, połączenie produkcji z użytkownikiem), usługi sieci społecznych (Facebook, MySpace), media społeczne i multimedialne platformy współdzielenia (YouTube, Flickr), wiki, blogi, mickroblogi (Twitter), masch-upy[7].

Wykorzystanie ICT w procedurach partycypacyjnych i zarządzaniu sprawami publicznymi mieści się ponadto w pojęciu Miasta 3.0 (Smart City 3.0)[8] – najnowszej generacji inteligentnych miast wyróżnionych przez B. Cohen'a[9]. Inteligentne Miasta 3.0 to miasta, które za pomocą technik ICT są współtworzone przez mieszkańców. Rolą władz lokalnych staje się tworzenie przestrzeni i możliwości do wykorzystania różnorodnego potencjału obywateli i budowania na tej podstawie „inteligencji" miasta.

Korzyści z zastosowania ICT w partycypacji społecznej są niepodważalne i obejmują:

- zwiększenie dostępności do informacji dla obywateli i wiedzy zbiorowej dla administracji publicznej,
- zwiększenie zaangażowania obywateli w sprawy publiczne,

7 Bertot, J. C., Jaeger, P. T., Munson, S., Glaisyer, T., *Social Media Technology And Government Transparency*, Computer, 2010, nr 43(11), s. 53-59.

8 Miasta 3.0 określane są także terminami „Human Smart Cities" lub „Sharing Smart Cities".

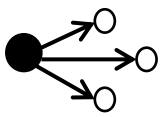
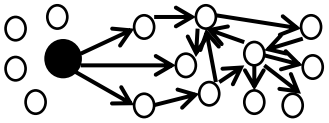
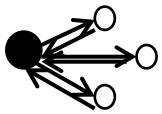
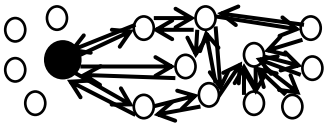
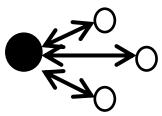
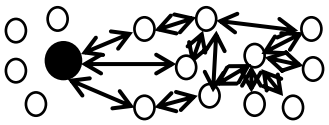
9 B. Cohen, *The 3 Generations of Smart Cities*, http://www.fastcoexist.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities, [dostęp 9.06.2016]

- możliwość pozyskania informacji zwrotnej od szerokiego grona mieszkańców,
- usprawnienie procedur konsultacyjnych,
- wzrost efektywności procedur konsultacyjnych,
- dostęp do kreatywnego zasobu kapitału ludzkiego,
- budowanie i umacnianie jedności wspólnoty lokalnej.

Mimo informatyzacji życia społeczno-gospodarczego rozwój e-partycypacji następuje powoli. Jedną z przyczyn jest ciągłe jeszcze przywiązanie do tradycyjnej biurokracji. Ograniczeniem jest także niskie zaufanie obywateli do administracji publicznej, co przekłada się na niechęć do dzielenia się własnymi opiniami, czy preferencjami. E-partycypacja, podobnie jak tradycyjna partycypacja, wymaga aktywnych i zaangażowanych obywateli. Krytycy e-partycypacji wskazują na możliwość pogłębiania się luki cyfrowej a nawet wykluczenia cyfrowego w przypadku osób, które nie mają do dyspozycji odpowiedniego sprzętu i dostępu do ICT[10]. Niesie to ze sobą zagrożenie wzmocnienia istniejących nierówności.

Włączanie obywateli w publiczny proces decyzyjny za pomocą Internetu i mediów społecznych może przybierać różne formy. Jedna z klasyfikacji narzędzi e-partycypacji uwzględnia generację wykorzystywanych technik (Tabela 1.)

Tabela 1. Narzędzia partycypacji 1.0 i 2.0

Proces	Partycypacja 1.0	Narzędzia	Partycypacja 2.0	Narzędzia
Informowanie		alerty e-mail strony www		RSS feads Tag clouds Pocasts Webcasts
Konsultowanie		konsultacje on-line fora internetowe		blogi sondaż internetowy ankieta internetowa e-panel obywatelski
Aktywna partycypacja		fora dyskusyjne shared online workspaces		e-petycje mahs-upy wiki tagowanie wirtualne światy

Źródło: State Services Commission of New Zealand, *The Guide to Online Participation*, 2007, https://www.ict.govt.nz/assets/Uploads/Drupal/guide-to-online-participation-2007.pdf, za OECD, *Focus on Citizens Public Engagement for better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD, 2009, s. 73.

[10] K. Kraemer, K. King, Information Technology and Administrative Reform: Will e-Government be Different?, The International Journal of Electronic Government Research, vol. 2: 2005, nr 1, s. 1-20; T. Zarycki, Społeczne konsekwencje rozwoju Internetu – rewolucja czy reprodukcja struktur społecznych?, w: Społeczna przestrzeń Internetu, D. Batorski, M. Marody, A. Nowak (red.), Warszawa 2002, s. 337-346; D. Batorski, Internet a nierówności społeczne, Studia Socjologiczne, 2005, nr 2 (177), s. 107-131.

W ramach partycypacji 1.0. zastosowanie znajdują narzędzia pozwalające na przekazywanie i pozyskiwanie informacji od mieszkańca, niewymagające jednoczesnego udziału wszystkich uczestników procesu partycypacji społecznej. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem są w tym przypadku platformy konsultacyjne. Za ich pomocą władze samorządowe mogą przeprowadzić procedurę konsultacji społecznych on-line. Tego typu rozwiązania spotkać można w wielu polskich miastach (np. Warszawa[11]). Również procedury zgłaszania projektów i głosowania na przedsięwzięcia do realizacji w ramach budżetów obywatelskich są przenoszone na specjalne platformy (np. Łódź uruchomiła stronę internetową http://budzet.dlalodzi.info, poprzez którą można zgłaszać propozycje projektów i oddawać na nie głosy, a także aplikację http://tablicabo.uml.lodz.pl, która umożliwia przeglądanie informacji o realizowanych projektach oraz kontakt mieszkańca z ich autorami).

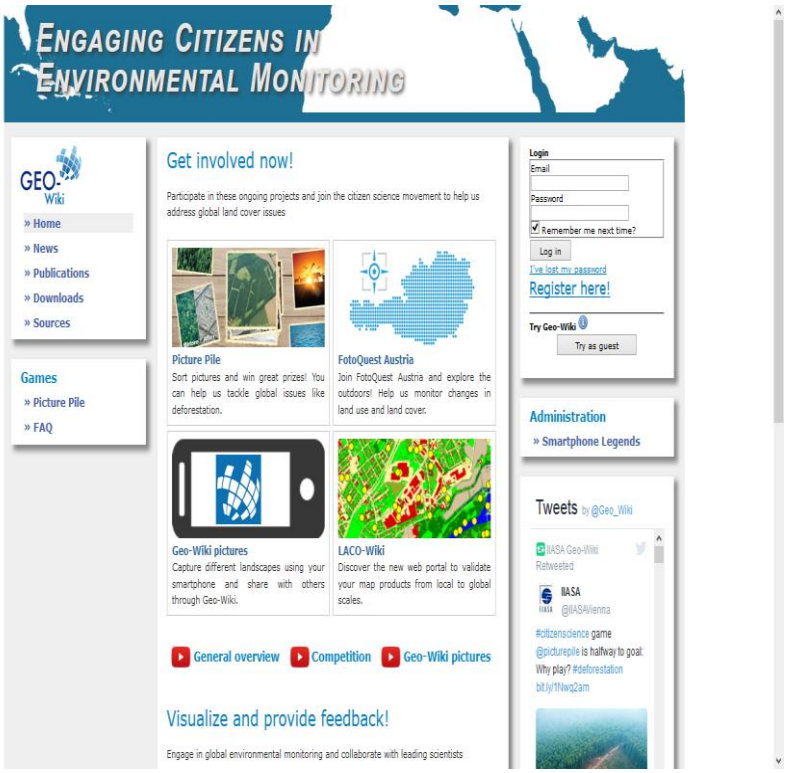
Narzędzia i metody partycypacji 2.0 dają dużo większe możliwości angażowania obywateli i nadawania im aktywnych ról w procesie decyzyjnym. Ich cechą charakterystyczną jest interaktywność i oparcie na sieciach powiązań. Najpopularniejszym rozwiązaniem w tej grupie jest sondaż internetowy, zwykle stosowany w procesach konsultacji społecznych. Coraz częściej do poszukiwania i wypracowywania nowych rozwiązań na poziomie lokalnym zastosowanie znajdują narzędzia crowdsourcingu[12]. Oznacza on czerpanie wiedzy, opinii i pomysłów od szerokiego grona ludzi – w tym przypadku mieszkańców i wykorzystywanie ich w zarządzaniu. Rozwiązanie to jest narzędziem inteligentnego zarządzania miastem – smart city. Pozwala generować otwarte innowacje społeczne, angażować mieszkańców w decydowanie o sprawach lokalnych, a także kształtować świadomego i aktywnego mieszkańca. W ramach crowdsourcingu wyróżnia się wiele kategorii, takich jak: crowdfunding (wspólne finansowanie projektu przez społeczność), co-creation (współtworzenie, wspólne wykonywanie pracy twórczej przez społeczności) i microtasking (wykonywanie przez społeczność drobnych zadań wchodzących w skład większego projektu)[13].

[11] Warszawska Platforma Konsultacji Społecznych http://konsultacje.um.warszawa.pl/

[12] Słowo „crowdsourcing" to zlepek słów „crowd" – tłum i „outsourcing" – korzystanie z zewnętrznych zasobów (czasem też w etymologii podawane jest połączenie słów „resource" – zasób i „using" – używać). Poraz pierwszy terminu tego użył Jeff Howe w 2006 r. dziennikarz magazynu „Wired", który opisał to zjawisko jako proces umożliwiający i ułatwiający zdobycie wiedzy, doświadczenia czy zarobienia pieniędzy na zdolnościach: J. Howe, *The rise of crowdsourcing*, Wired, 2006, 14. czerwca, http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html [dostęp: 18.06.2016].

[13] J. Kasprzycki-Rosikoń, J. Piątkowski (red.), *Crowdsourcing. Jak angażować konsumentów w świat marek*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2013, s. 5.

Rysunek 2. Urban Geo-Wiki



Źródło: http://urban.geo-wiki.org

Idea crowdsourcingu wykorzystywana jest m. in. w tzw. żywych laboratoriach (Living Lab). Służą one opracowywaniu, testowaniu i wdrażaniu innowacji przez użytkowników miast, w tym mieszkańców w warunkach rzeczywistych[14]. Proces tworzenia innowacyjnych rozwiązań wymaga kreatywności od uczestników laboratorium. Przykładem zastosowania tej metodyki jest laboratorium energii tworzone przez i dla mieszkańców Energa Living Lab. Wiedzę tłumu wykorzystują także platformy wiki, czyli społeczne bazy wiedzy tworzone przez użytkowników Internetu. Znajdują one zastosowanie m.in. w weryfikacji poprawności map pokrycia terenów przez mieszkańców (np. http://urban.geo-wiki.org).

Dobre praktyki crowdsourcingu na poziomie lokalnym

Pierwsze w Polsce rozwiązanie crowdsourcingowe wprowadziła Warszawa, która w czerwcu 2014 r. uruchomiła platformę "Otwarta Warszawa" dostępną pod adresem OtwartaWarszawa.pl. Głównym celem projektu jest udoskonalanie miasta poprzez partycypacyjne ustalenie tożsamości miasta, wzmacnianie dialogu społecznego, jak i motywowanie mieszkańców do angażowania się w partycypacyjne budowanie wizerunku miasta. Platforma umożliwia mieszkańcom zgłaszanie pomysłów i rozwiązań na zmianę Warszawy oraz komentowanie, głosowanie na pomysły innych,

[14] Komisja Europejska określa living labs jako partnerstwa publiczno-prywatno-obywatelskie na rzecz napędzanych przez użytkowników otwartych innowacji.

przeglądanie pomysłów zgłoszonych w odpowiedzi na dane pytanie lub przeglądanie ich na mapie. W ciągu pierwszego roku funkcjonowania zgłoszono ponad 1000 pomysłów, a wdrożono 50 z nich, m.in. Hamaki i biblioteki plenerowe nad Wisłą, czy Nauka języka migowego w szkołach[15].

Działalność platformy oparta jest o określoną metodologię dialogu crowdsourcingowego. Pierwszym krokiem jest identyfikowanie problemów miasta, w którym biorą udział zewnętrzni eksperci, urzędnicy oraz mieszkańcy. Problemy i tematy poruszane na platformie przekuwane są w kolejnym etapie na angażujący cykl pytań. Pytania formułowane są tak, aby z jednej strony zachęcały do konstruktywnej odpowiedzi na zadany temat, z drugiej były na tyle otwarte, aby zachęcić mieszkańców do kreowania innowacyjnych rozwiązań. Mieszkańcy mają możliwość zgłaszania swoich pomysłów na platformie w dowolnej formie (tekst, zdjęcie, film, rysunek) a także przesłania ich mailem lub zapisywania ich na specjalnych pocztówkach i wrzucania do urn. Pomysły poddawane są ocenie przez jury złożone z ekspertów, którzy wyłaniają w danej grupie pytań 3 najlepsze rozwiązania oraz 10 wyróżnień. Autorzy najciekawszych pomysłów otrzymują nagrody[16].

Ciekawym przykładem platform konsultacyjnych i crowdsourcingowych są platformy uruchomione w ramach projektu „Dobre pomysły". Przystąpiły do niego Rzeszów (http://rze.dobrepomysly.erzeszow.pl/), Krosno (http://dobrepomysly.krosno.pl/), oraz województwo lubelskie (http://dobrepomysly.lubelskie.pl/). Mieszkańcy tych jednostek samorządu terytorialnego na platformie crowdsourcingowej mogą przedstawić swoją wizję, pomysł czy ideę związaną z miejscem zamieszkania, a także dyskutować i oceniać propozycje zgłoszone przez innych mieszkańców. Celem inicjatywy jest dotarcie do jak największego grona mieszkańców, którzy chcą uczestniczyć w życiu lokalnym i regionalnym oraz mieć realny wpływ na kształtowanie wizerunku i kierunków rozwoju jednostki samorządowej. Dodatkową zachętą jest możliwość uzyskania nagrody za aktywny udział w dyskusji na platformie. Platforma pozwala wdrożyć w życie ciekawe rozwiązania, będące autorstwem nawet pojedynczego mieszkańca.

Aby stać się użytkownikiem platformy „Dobre pomysły" należy dokonać rejestracji online. Użytkownik może zgłaszać pomysły (idee, sugestie, nowe rozwiązania) w ramach projektów. Projekty dotyczą różnych dziedzin funkcjonowania miasta czy regionu: wizerunku jednostki, działań inwestycyjnych, turystyki, innowacji, rozwoju, przedsiębiorczości, eksportu itp. Zgłoszone pomysły użytkowników są akceptowane przez administratora, a następnie przyznawany jest im określony status: wdrożony, jeśli został wdrożony, wykorzystany lub będzie wdrożony oraz

[15] http://otwartawarszawa.pl/ [dostęp 20.06.2016]

[16] *Partycypacyjne ustalenie tożsamości miasta Warszawa*, Dokument diagnostyczny opracowany na zamówienie Urzędu m.st. Warszawy przez MillionYou sp. z o.o., Warszawa, lipiec 2015, ss. 22-23.

odrzucony, gdy otrzymał ocenę negatywną. Użytkownikom na podstawie ich aktywności na platformie administrator serwisu przyznaje wyróżnienia: Nowy, Komentator, Kreator, Nowator, Ekspert. Dane zawarte w tabeli 2 potwierdzają zainteresowanie mieszkańców sprawami swojego miasta oraz skuteczność tego narzędzia w kreowaniu innowacyjnych rozwiązań.

Tabela 1. Statystyki dotyczące platformy Dobre pomysły (stan na dzień 5 lipiec 2016 r.)

Statystyki	Rzeszów	Krosno	Województwo lubelskie
Liczba użytkowników platformy	911	487	26
Liczba projektów	15	18	19
Liczba zgłoszonych pomysłów w ramach projektów	673	355	32
Liczba pomysłów wdrożonych	6	31	0
Liczba komentarzy użytkowników	1128	590	29

Źródło: http://rze.dobrepomysly.erzeszow.pl, http://dobrepomysly.krosno.pl, http://dobrepomysly.lubelskie.pl.

Kolejnym przykładem wartym omówienia jest inicjatywa Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia", pomagająca w rozwiązywaniu problemów w przestrzeni miejskiej za pomocą portalu www.naprawmyto.pl. Portal powstał na wzór brytyjskiego projektu FixMyStreet oraz amerykańskiego portalu SeeClickFix. Wykorzystuje on metodę mappingu, czyli zaznaczenia na wirtualnej mapie punktów w przestrzeni lokalnej, które wymagają naprawy. Mogą to być problemy dotyczące wielu obszarów, np.: uszkodzenia w drogach, nieuprzątnięte odpady, niedziałające oświetlenie itp. Usterki można zgłaszać poprzez stronę internetową oraz za pośrednictwem aplikacji na smartfony. Serwis Naprawmyto.pl pełni funkcję kanału dwustronnej komunikacji między władzami a obywatelami w sprawach dotyczących stanu przestrzeni publicznej w gminie, pozwalający na sprawniejsze monitorowanie i reagowanie na problemy mające wpływ na jakość życia mieszkańców. Omawiany projekt działa w 10 gminach w Polsce. Użytkownicy zgłosili dotychczas (stan na 7 lipiec 2016 r.) ponad 40 tys. Alertów, z czego 16541 jest już naprawionych. Operatorami portali są lokalne organizacje pozarządowe, które uczestniczyły w akcji „Masz Głos Masz Wybór". Do ich obowiązków należy między innymi obsługa strony internetowej, promocja strony i nawiązywanie partnerstwa z samorządem.

Omówione inicjatywy włączania mieszkańców w sprawy publiczne poprzez Internet ukazują liczne korzyści. Zasadniczą jest aktywizacja mieszkańców, nie mniej ważny jest wzrost efektywności komunikacji pomiędzy obywatelami a administracją samorządową. Przywołane projekty potwierdzają nie tylko chęć mieszkańców do brania udziału w tego typu inicjatywach, ale także ich konstruktywny wkład w rozwój i naprawę swojego otoczenia. Oceniając zaprezentowane inicjatywy w szerszym kontekście należy podkreślić ich znaczenie dla umacniania się społeczeństwa obywatelskiego. Platformy mają charakter współpracujący z urzędami administracji samorządowej, co oznacza, że występują w roli pośrednika zbierającego i zasilającego

w informacje instytucje samorządowe, stając się istotnym elementem tworzenia polityki rozwoju miast i najbliższego otoczenia.

Podsumowanie

Nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne zmieniają oblicze partycypacji społecznej oferując nowe możliwości zaangażowania obywateli w sprawy swojej gminy. Jak zauważył J. Nowak, wraz z rozwojem i upowszechnieniem nowych mediów następuje proces powiększenia się wymiaru demokratycznej debaty i partycypacji, co sprzyja powstawaniu nowych publicznych przestrzeni obywatelskiej aktywności[17]. Za sprawą technologii ICT partycypacja społeczna poszerza zakres debaty publicznej. Czyni ją ponadto bardziej pluralistyczną i dostępną dla przeciętnego obywatela.

Taki warunek spełniają zaprezentowane w artykule platformy crowdsourcingowe, bazujące na idei czerpania wiedzy z tłumu. Obywatele traktowani są jako cenny zasób wiedzy ale także zasób kreatywny, zdolny do generowania innowacyjnych rozwiązań. Drugim niezbędnym komponentem crowdsourcingu jest współpraca instytucji i obywateli przy realizacji zadań publicznych. Efektywna komunikacja umożliwia identyfikowanie rzeczywistych problemów, ważnych z punktu widzenia użytkowników miast oraz wypracowywanie rozwiązań adekwatnych do danych warunków. Ważnym aspektem tego rodzaju partycypacji online jest większa transparentność procesów sprawowania władzy i większa otwartość polityk lokalnych. Zaprezentowane przykłady elektronicznej partycypacji społecznej wskazują na nową rolę mieszkańca w zarządzaniu lokalnym. Staje się on prosumentem miast, zatem nie tylko jest jego użytkownikiem-klientem, ale również aktywnym użytkownikiem-współtwórcą.

Bibliografia

1. Batorski D., *Internet a nierówności społeczne*, Studia Socjologiczne, 2005, nr 2 (177).
2. Bertot, J. C., Jaeger, P. T., Munson, S., Glaisyer, T., *Social Media Technology And Government Transparency*, Computer, 2010, nr. 43(11).
3. Cohen B., *The 3 Generations of Smart Cities*, http://www.fastcoexist.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities, [dostęp 9.06.2016].
4. Gibson C.M., *Citizens at the Center: A New Approach to Civic Engagement*, The Case Foundation, 2006.
5. Hilgres D., Ch. Ihl, *Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector*, The International Journal of Public Participation, vol. 4: 2010, nr 1.
6. Howe J., *The rise of crowdsourcing*, Wired, 2006, z 14 czerwca, http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html [dostęp: 18.06.2016 r.].
7. http://otwartawarszawa.pl/ [dostęp: 25.06.2016 r.].
8. Kasprzycki-Rosikoń J., J. Piątkowski (red.), *Crowdsourcing. Jak angażować konsumentów w świat marek*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2013.
9. Kraemer K., K. King, *Information Technology and Administrative Reform: Will e-Government be Different?,* The International Journal of Electronic Government Research, vol. 2: 2005, nr 1.

[17] J. Nowak, *Aktywność obywateli online. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 75.

10. Lukensmeyer C.J., L.H.Torres, *Citizensourcing: Citizen Participation in a Networked Nation*, w: *Civic Engagement in a Network Society*, K. Yang, E. Bergrud (red.), Information Age Publishing, Charlotte, NC, 2008.
11. Lukensmeyer C.J., L.H.Torres, *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, IBM Center for the Business of Government, 2006.
12. McGuire M., *Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it*, Public Administration Review, 2006, nr 66.
13. Nowak J., *Aktywność obywateli online. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.
14. OECD, *Focus on Citizens Public Engagement for better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD, 2009.
15. *Partycypacyjne ustalenie tożsamości miasta Warszawa*, Dokument diagnostyczny opracowany na zamówienie Urzędu m.st. Warszawy przez MillionYou sp. z o.o., Warszawa, lipiec 2015.
16. State Services Commission of New Zealand 2007, *The Guide to Online Participation* https://www.ict.govt.nz/assets/Uploads/Drupal/guide-to-online-participation-2007.pdf
17. Warszawska Platforma Konsultacji Społecznych http://konsultacje.um.warszawa.pl/
18. Zarycki T., *Społeczne konsekwencje rozwoju Internetu – rewolucja czy reprodukcja struktur społecznych?*, w: *Społeczna przestrzeń Internetu*, D. Batorski, M. Marody, A. Nowak (red.), Warszawa 2002.

Izabela Warwas[1] Pobudzanie innowacyjności pracowników

Streszczenie:

We współczesnym świecie przed organizacjami stoi wiele wyzwań, co jest związane z ekspansją gospodarki opartej na wiedzy, rozwojem nowoczesnych technologii, skróceniem cyklu życia produktów i usług, globalną konkurencją. Dlatego ważna staje się próba odpowiedzi na pytanie jak współczesne organizacje mogą sobie radzić systemowo z permanentnym pobudzaniem innowacyjności pracowników. Możliwość kształtowania postaw proinnowacyjnych, takich jak nastawienie na ciągłe poszukiwanie lepszych rozwiązań, zdolność do modyfikowania i poszerzania zasobów informacyjnych i wiedzy, wielofunkcyjność, elastyczność zachowań, otwartość na zmiany, zdolność do współpracy i dzielenia się wiedzą zależy w dużej mierze od zarządzania zasobami ludzkimi we wszystkich trzech płaszczyznach: instytucjonalnej, funkcjonalnej i instrumentalnej.

Świadomość różnorodnych korzyści płynących z innowacyjności dla organizacji, w postaci wzrostu jakości, efektywności, skuteczności czy sprawności oraz profity dla pracowników takie jak wyższe wynagrodzenia, wzrost kompetencji czy możliwość awansu, może być motorem wprowadzanych zmian. Należy podkreślić, że niezwykle istotne wydaje się wsparcie całości systemu pobudzania innowacji na podstawach etycznych, tworzeniu wspólnych wartości, klimatu otwartości wobec innowacji i zarządzania wiedzą.

słowa kluczowe: innowacyjność pracownicza, systemy pobudzania zaangażowania, systemy pracy wysoce efektywnej, kreatywność, zarządzanie zasobami ludzkimi.

[1] **dr hab. Izabela Warwas**, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, Katedra Pracy i Polityki Społecznej

Wstęp

Przed współczesnymi organizacjami stoi wiele wyzwań. W dobie ekspansji gospodarki opartej na wiedzy (GOW), dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii, skrócenia cyklu życia produktów czy usług, nasilającej się globalnej konkurencji w zmiennym i niestabilnym otoczeniu, konieczne staje się permanentne pobudzanie innowacyjności pracowników. Celem artykułu jest próba odpowiedzi jak współczesne organizacje mogą sobie radzić systemowo z tym wyzwaniem oraz wdrożenie jakich instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi jest godne polecenia. Organizacje poszukują bowiem metod kreowania innowacji, warunkujących wyprzedzanie konkurentów oraz osiąganie trwałej przewagi konkurencyjnej. Innowacje rozumiane jako zastąpienie istniejącego stanu rzeczy nowym[2] tworzą ludzie a proces generowania innowacji jest najczęściej długotrwały, skomplikowany, z niepewnym rezultatem końcowym i w związku z tym inwestycje z nim związane obarczone są wysokim ryzykiem. Dlatego organizacje starają się znaleźć rozwiązania systemowe związane z pobudzaniem innowacyjności pracowników. Od jakości bowiem zarządzania zasobami ludzkimi w dużej mierze zależy możliwość kształtowania postaw proinnowacyjnych, takich jak nastawienie na ciągłe poszukiwanie lepszych rozwiązań, zdolność do modyfikowania i poszerzania zasobów informacyjnych i wiedzy, wielofunkcyjność, elastyczność zachowań, otwartość na zmiany, zdolność do współpracy i dzielenia się wiedzą[3].

1. Systemy pobudzania zaangażowania i pracy wysoce efektywnej – rozwiązania systemowe

W dążeniu do podniesienia efektywności[4] działania organizacji, nie tylko związanej z innowacyjnością, powstały dwie koncepcje, mające charakter systemowy:

- HPWS (*High Performance Work Systems);*
- HIWP (*High Involvement Work Practices/Systems*).

W koncepcjach HPWS i HIWP wiązkę kluczowych praktyk najczęściej tworzą: rekrutacja i selekcja pracowników, inwestowanie w rozwój ich wiedzy i umiejętności, wynagradzanie za efekty, rozwinięty system komunikacji i informacji, partycypacja pracownicza[5]. Systemy takie konstytuują zaangażowanie pracowników, będące ważnym składnikiem dźwigni behawioralnych.

---

[2] Kołodziejczyk-Olczak I., *Wspieranie innowacyjności pracowników poprzez wynagrodzenia – wynagradzanie pracowników w świetle badań,* w: Lucyna Lewandowska (red.), *Innowatorzy, innowacje a konkurencyjność regionu łódzkiego*, PTE, Łódź 2011.

[3] S. Borkowska (red.), *Rola zzl w kreowaniu innowacyjności organizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 39.

[4] Efektywność pracy można przedstawić jako stosunek uzyskanych efektów (korzyści) materialnych i niematerialnych do nakładów, które ponieśli pracownicy w celu ich osiągnięcia. Na efektywność mogą składać się: indywidualne i grupowe efekty pracy.

[5] S. Borkowska (red.), *Rola zzl w kreowaniu innowacyjności organizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 52.

1.1 HIWP

Systemami opartymi na zaangażowaniu pracowników, są HIWP, czyli systemy wysokiego zaangażowania. Zaangażowanie jest traktowane jako podstawa rozwoju innowacyjności, a tym samym wzrostu wartości organizacji. Dźwignia ta, według D. Guesta, przez zaangażowanie, motywowanie, współpracę i partnerstwo kreuje efekty, takich jak: jakość, innowacyjność i produktywność, a co za tym idzie ekonomiczną efektywność przedsiębiorstwa. Opracowanie i wdrożenie systemu HIWP do organizacji jest działaniem długookresowym, dlatego jego efekty również pojawiają się w dłuższej perspektywie. HIWP zawiera techniki, takie jak coaching, doradztwo, partycypacja oraz środki motywujące, zarówno materialne (dzielenie się zyskami), jak i niematerialne (rozwój, zadowolenie z pracy, możliwość pogodzenia pracy z życiem prywatnym). Według S. Borkowskiej siłą systemów HIWP jest[6]:

- uczynienie pracowników głównymi inicjatorami rozwoju organizacji – poprzez zwiększenie ich motywacji i zaangażowania;
- wpływ gospodarki opartej na wiedzy jako motoru rozwoju pracowników, ich umiejętności i wiedzy;
- promowanie zachowań kreatywnych i innowacyjnych; pracownik partycypując w decyzjach i zyskach organizacji zaczyna się z nią identyfikować; wartości organizacji i pracownika stają się spójne, dzięki czemu łatwiej osiągnąć zamierzone cele;
- poprawa jakości i efektywności pracy; zaangażowany pracownik zna swoją wartość dla przedsiębiorstwa; jeżeli czuje się dobrze w pracy, to rośnie zarówno jakość, jak i wydajność jego pracy;
- kultura organizacyjna oparta na zmianach; pracownik łatwiej przystosowuje się do zmian w organizacji, odgrywających tak dużą rolę w innowacyjności i zwiększaniu przewagi konkurencyjnej, co daje i firmie, i pracownikom zysk, nie tylko materialny;
- motywowanie przez zaangażowanie prowadzi do większego przywiązania się pracowników do firmy, a co za tym idzie, do zatrzymania w niej najlepszych pracowników i zmniejszenia kosztów rekrutacji i szkolenia nowych; pracownicy nie odchodzą do konkurencji;
- kreowanie przyjaznego środowiska pracy poprzez pozytywne kontakty kierownictwa z podwładnymi, a także z organizacjami pracowniczymi.

Przy tym bazowe są trzy elementy zarządzania: strategia firmy, jej struktura i kultura organizacyjna. W ramach konfiguracji tych zmiennych szeroko wykorzystuje środki identyfikacji, takie jak: informacja, komunikacja, coaching, inspirowanie, doradztwo, konsultacje, upełnomocnienie,

[6] S. Borkowska (red.), *Rola zzl*…, s. 56.

partycypacja, elastyczna organizacja pracy i różne formy uznania. Warto podkreślić, że systemy wysokiego zaangażowania dają bardzo dobre efekty zarówno dla przedsiębiorstw, jak i pracowników oraz pozostałych interesariuszy[7].

1.2 HPWS

HPWS z kolei zakłada, że na efekty pracy pracowników powinno składać się wiele elementów, a wśród najważniejszych można wyróżnić[8]:

- przekazywanie informacji pracownikom,
- rozwój wiedzy zawodowej,
- egalitaryzm,
- przekładanie wyników pracy (efektów) na wynagrodzenie pracowników.

Zwiększenie efektywności pracy pracowników warunkuje posiadanie przez nich informacji o założonych i uzgodnionych celach oraz zadaniach do realizacji. Informowanie pracowników pozwala na ich lepsze przygotowanie do wykonywanych zadań i umiejętność radzenia sobie w sytuacji zmian. Im wyższy poziom ich wiedzy, tym sprawniej mogą wykonywać zadania i w większym stopniu brać udział w podejmowaniu decyzji. Dlatego organizacje muszą inwestować w kapitał ludzki poprzez ciągłe szkolenia pracowników. Powiązanie efektów pracy z proponowanym pracownikom wynagrodzeniem zwiększa efektywność pracy. Wprowadzając zasady egalitaryzmu, dąży się do zmniejszenia różnic między przełożonymi a ich zespołami, wynikających z pozycji w organizacji i posiadanej władzy. Pracownicy organizacji stanowią zespół, który wspólnie dąży do osiągania efektów, bez niepotrzebnych konfliktów i nieporozumień. Motywowanie poprzez nagradzanie za włożony wkład przekłada się na włożony w wykonywane zadania trud i ich efekty.

HPWS, czyli koncepcja wysoko efektywnych systemów pracy, jest definiowana na wiele sposobów. Równolegle używa się terminów *High Performance Work System* i *High Involvement Work Systems/Practice*, co oznacza systemy lub też praktyki oparte na wysokim zaangażowaniu. Jednak obszary znaczeniowe tych nazw nie pokrywają się całkowicie. Według naukowców termin HIWS jest węższy niż HPWS, ponieważ odnosi się on tylko do praktyk. W różnych źródłach można znaleźć również określenie *High Performance Organization*, przez które rozumie się organizację wysoce efektywną. Zakres zzl, w związku ze zmieniającym się otoczeniem, nieustannie ulega rozszerzeniu, a głównym celem zzl nie jest już tylko poprawa efektywności pracowników. Coraz większy nacisk kładzie się na takie aspekty, jak społeczna odpowiedzialność biznesu i równowaga

[7] I. Kołodziejczyk-Olczak, *Zarządzanie pracownikami w dojrzałym wieku. Wyzwania i problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
[8] A. Woźniakowski, *Koncepcja High Performance Work System. Źródła i rozwój*, [w:] S. Borkowska (red.), *Systemy Wysoce Efektywnej Pracy*, IPiSS, Warszawa 2007, s. 20–22.

pomiędzy pracą a życiem pozazawodowym. Kluczowym celem HPWS jest zaś akcentowanie wyników biznesowych i skuteczności realizowanej strategii, przy jednoczesnym uznaniu, że źródła wysokiej efektywności zależą od specyficznej konfiguracji czynników czynników, w tym także nie związanych z zzl[9]. Jak to miało miejsce w koncepcji D.A. Nadlera, który jako pierwszy zaczął używać pojęcia HPWS, efektywność danej firmy wiązała się z zatrudnionymi w niej osobami oraz czynnikami związanymi z zastosowaną w niej technologią. Kluczem do sukcesu danego biznesu okazało się odpowiednie konfigurowanie tych dwóch czynników. O ile osiągnięcie pozytywnego wyniku po zastosowaniu wskazówek uczonych nie było trudne dla firm amerykańskich w latach 70., to utrzymanie tego wysokiego poziomu stanowiło już wyzwanie, z którym nie wszystkie potrafiły się uporać. Źródła tych niepowodzeń starał się odnaleźć J. Gharajedaghi, wyróżniając trzy czynniki negatywnie wpływające na zdolność utrzymania wysokiej efektywności danego przedsiębiorstwa:

1) imitację,
2) inercję organizacyjną,
3) suboptymalizację[10].

Imitacja jest negatywnym zjawiskiem w świecie korporacyjnym. Korzystając z coraz szybszego przepływu informacji, firmy w celu osiągnięcia sukcesu starają się naśladować konkurentów, którym udało się utrzymać wysoką efektywność. Menedżerowie tychże firm nie biorą jednak pod uwagę, że te same rozwiązania nie zawsze przynoszą takie same korzyści. W odmiennych warunkach rezultaty tych samych praktyk mogą być diametralnie różne. Drugi z wymienionych czynników, inercja organizacyjna, czyli zbyt wolne reagowanie na zmiany zachodzące wewnątrz firmy, jak i w środowisku zewnętrznym, jest również poważną przeszkodą w osiąganiu założonych rezultatów. Suboptymalizacja jako dość często popełniany błąd, polega na koncentracji na tylko jednym, wybranym aspekcie działalności przedsiębiorstwa. Ponadto stwarza ona zagrożenie daleko idącego zawężenia pola widzenia menedżerów, którzy, dostrzegając tylko jedną silną stronę organizacji, ignorują pozostałe aspekty jej działalności.

Sukcesu koncepcji HPWS naukowcy upatrują w stosowaniu odpowiednich praktyk i polityk wchodzących w skład zzl. Jednakże wprowadzenie samych rozwiązań organizacyjnych, bez odpowiedniej ich konfiguracji, prawdopodobnie nie da oczekiwanych rezultatów. Według badaczy podstawowe zasady, które leżą u podstaw systemów wysoko efektywnej pracy, to:

1) dzielenie się informacją,
2) rozwój wiedzy zawodowej,

[9] *Ibidem*, s. 17.
[10] *Ibidem*, s. 19–20.

3) wiązanie efektów pracy z gratyfikacją finansową,

4) egalitaryzm, rozumiany jako działanie zmniejszające różnice statusu i konsekwencji zakresu sprawowanej władzy w środowisku zawodowym[11].

Udostępnianie informacji wszystkim pracownikom, niezależnie od wieku czy statusu, jest niezwykle ważną praktyką w firmach. Pracownicy, mający dostęp do istotnych informacji ze znacznie wyższą świadomością, wykonują swoją pracę, a w procesie podejmowania kluczowych decyzji związanych z ich stanowiskiem pracy posiadają rzetelną podstawę merytoryczną.

Zwiększanie poziomu wiedzy zawodowej oraz wzrost kwalifikacji pracowników są zjawiskami pozytywnymi i współcześnie pożądanymi. Każda organizacja może dbać o rozwój zatrudnionych przez nią osób, stosując mnogość metod i technik szkoleniowych, w trakcie szkoleń zamkniętych czy otwartych.

Zależność pomiędzy efektami pracy a wynagrodzeniem jest bardzo silnym środkiem motywującym pracowników. Jeśli wysokość gratyfikacji finansowej jest ściśle powiązana z wynikami firmy, to również jej cele i cele pracowników mogą zacząć się pokrywać. Zaangażowani pracownicy potrzebują najczęściej mniejszej kontroli menedżerskiej, co z kolei wiąże się z redukcją kosztów. Ma to także silny związek z zaufaniem panującym wśród zatrudnionych. Zasada egalitaryzmu jest zaś o tyle istotna, że w bardzo dużym stopniu poprawia atmosferę w miejscu pracy, umożliwia otwarty dialog i likwiduje podziały między pracownikami na różnych stanowiskach czy w różnym wieku. Znacząco minimalizuje też możliwość wybuchu konfliktu w organizacji.

Za najważniejsze praktyki HPWS[12] w organizacjach można uznać:

- wynagrodzenia uzależnione od efektów;
- pojmowanie zespołów jako fundamentalnej jednostki w organizacji;
- programy uczestnictwa w zarządzaniu dla pracowników;
- programy formalnej komunikacji zapewniające pracownikom informacje o firmie;
- regularne stosowanie badania postaw pracowniczych;
- mniejsze różnice statusu menedżerów i „szeregowych" pracowników (egalitaryzm);
- wewnętrzna rekrutacja i awanse;
- formalna ocena osiągnięć;
- ocena rozwoju;

[11] *Ibidem*, s. 21.

[12] K. Chaudchuri, *A critical view on HPWS and Employee Commitment – form of Commitment matter*, [w:] M. Nejati, A. Shafaei, M. Nejati (eds), *Issues in Global Business and Management Research*, Universal Publishers, Boca Raton, Florida 2008.

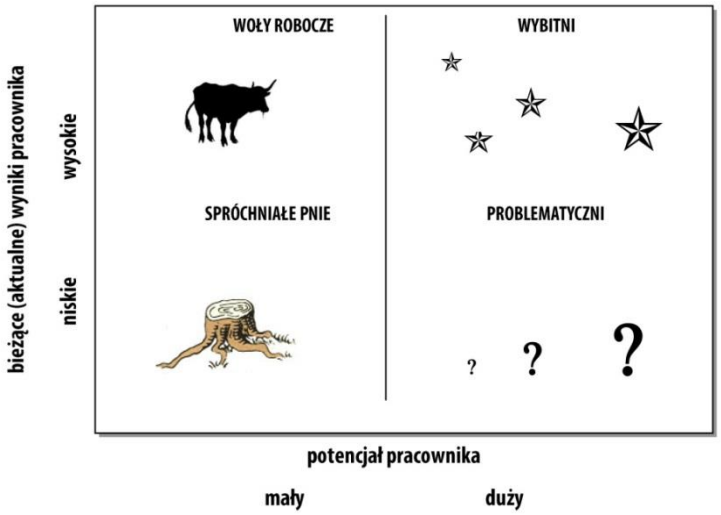
- polityki ochrony zatrudnienia;
- formalne szkolenia jako wskaźnik zaangażowania pracodawców do inwestowania w kapitał ludzki;
- formalna skarga lub systemy rozpatrywania skarg (*complaint resolution systems*)
- ukierunkowana (*targeted)* rekrutacja i selekcja;
- merytoryczne podstawy promowania pracowników;
- formalna analiza pracy (opisy stanowisk, projektowanie miejsc pracy, bezpieczeństwo i higiena pracy).

2. Portfolio innowacyjności pracowniczej

W powiązaniu z systemami pracy wysoko efektywnej i wysokiego zaangażowania użyteczne pozostają narzędzia obiektywizujące diagnozę kompetencji i potencjału pracowniczego. Wśród takich metod można wymienić dość popularną analizę SWOT lub portfolio personalne[13].

Tradycyjnie wykonane portfolio jest przeprowadzone w oparciu o analizę pracowników według dwóch kryteriów: aktualnych wyników pracy i potencjału rozwojowego. Można posłużyć się macierzą BCG *(Boston Consulting Group).*

Rysunek 1. Portfolio personalne



Źródło: I. Kołodziejczyk-Olczak, *Pakiety wynagrodzeń dla specyficznych grup pracowników*, [w:] S. Borkowska (red.), *Wynagrodzenia – praktyczne sposoby rozwiązywania problemów*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 239.

Zgodnie z najbardziej typowym schematem tzw. znaki zapytania („problematyczni pracownicy") – po zainwestowaniu w nich – mogliby stać się „gwiazdami" („wybitni") albo „dojnymi krowami" („woły robocze"). Schemat porażki to przechodzenie wszystkich pracowników do kategorii „znaki

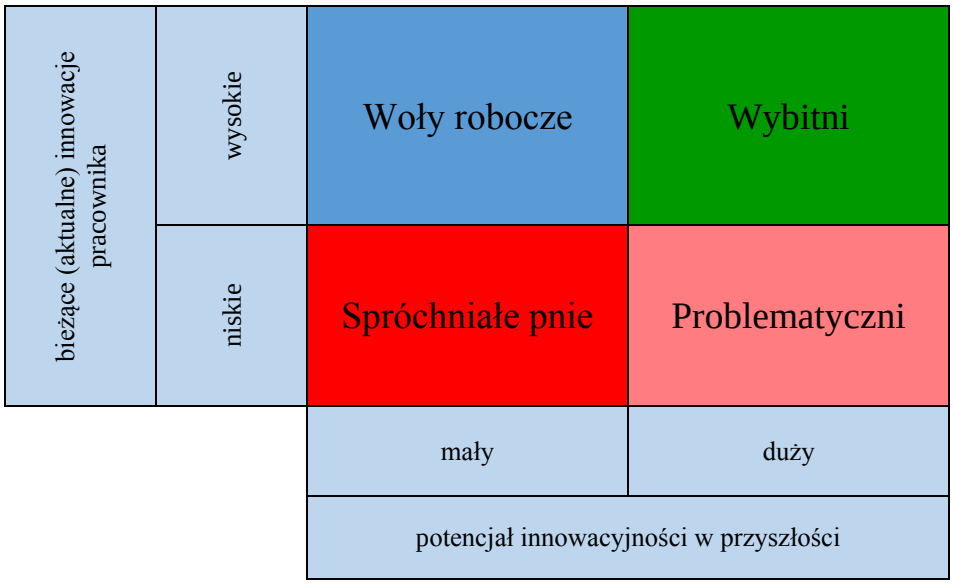
[13] Portfolio personalne to metoda oceny personelu, przedstawiająca szanse i zagrożenia dla zasobów ludzkich.

zapytania" („problematyczni") przy jednoczesnym pozostaniu w tej kategorii pracowników dotychczas do niej należących.

Generalnie wyniki portfolio mogą być wykorzystywane w tworzeniu strategii rozwoju pracowników poprzez ocenę opłacalności inwestowania w nich, dobór metod szkoleniowych oraz innych instrumentów motywacyjnych, kształtowanie strategii wynagrodzeń czy przesunięć pracowniczych.

Możliwa jest także modyfikacja narzędzia, aby przeanalizować bieżącą i potencjalną innowacyjność pracowników (rysunek 2).

Rysunek 2. Portfolio innowacyjności pracowniczej



Źródło: opracowanie własne

W odniesieniu do pracowników, którzy znajdą się w polu „woły robocze" można zastosować wysokie wynagrodzenie stałe, premie uzależnione od kreowanych innowacji bieżących i w umiarkowany sposób oferować bodźce długoterminowe, ograniczone szkolenia nastawione na podniesienie efektywności bieżącej, obejmowanie roli coachów czy mentorów.

Pracowników lokujących się w polu „gwiazdy" można objąć programem szkoleń dotyczących aktualizacji wiedzy w bieżącej pracy, ale też warsztatów i szkoleń ukierunkowanych na podjęcie się opieki nad racjonalizatorami firmy, na przewodnictwo formom współpracy grupowej sprzyjającym innowacjom, na przyjmowanie ról związanych z zarządzaniem wiedzą. „Gwiazdy" mogą liczyć na bogate pakiety wynagrodzeń, z udziałem środków krótko- i długookresowych oraz zróżnicowanych przywilejów. Dla obu grup wskazane byłoby stosowanie środków uznania, pobudzających zaangażowanie. Pracownicy „problematyczni" powinni mieć dostęp do szkoleń rozwojowych, możliwość dość swobodnego zarządzania czasem, uczestnictwo w transferze wiedzy i bodźce odroczone w umiarkowanej wysokości.

Portfolio innowacyjności pracowników może stanowić punkt wyjścia do projektowania i modyfikowania zestawów praktyk zzl. A może jakieś metody zarządzania można stosować do wszystkich grup pracowniczych? Punktem wyjścia do odpowiedzi na to pytanie była kwerenda stron internetowych najbardziej innowacyjnych firm z najnowszego rankingu BCG – *The Most Innovative Companies 2015.* W czołówce rankingu znalazły się następujące organizacje:

1. Apple,
2. Google,
3. Tesla Motors,
4. Microsoft Corp.,
5. Samsung Group,
6. Toyota,
7. BMW,
8. Gilead Sciences,
9. Amaizon,
10. Daimler.[14]

W pierwszej dziesiątce jak widać, dominują amerykańskie korporacje z branży nowoczesnych technologii. Bardzo często są to organizacje zatrudniające pracowników wiedzy, bardziej lub mniej ściśle związanych z ICT. Jest to grupa swoista, o specyficznym podejściu do pracy i zaangażowaniu raczej w rolę zawodową czy stanowisko, aniżeli w konkretną firmę. Tak osobliwi pracownicy wymagają specjalnego traktowania. Dlatego autorka opracowania dokonała kwerendy internetowej stron głównych wszystkich wymienionych powyżej organizacji w poszukiwaniu praktyk związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi, wspierających innowacyjność pracowniczą. Rezultat tej kwerendy nie jest zadowalający. Firmy niechętnie dzielą się swoimi doświadczeniami i nie prezentują stosowanych z sukcesem u siebie rozwiązań. Konieczna stała się ekspercka analiza takich praktyk. Przyniosła ona zestaw kluczowych komponentów i uwarunkowań:

- system motywowania i jego najważniejszy człon – system wynagradzania, powinien być monitorowany z uwzględnieniem innowacyjności. Aby wynagrodzenia skłaniały do kreowania innowacji organizacje mogą opracować i uruchomić system sugestii. Pracownicy mogą zgłaszać swoje propozycje usprawnień, a za wdrożone usprawienia, przynoszące korzyści materialne można oferować nagrody. Interesujące byłoby, aby nagrody stanowiły swoistą mini kafeterię. Pracownicy wówczas wybierają najbardziej przydatną dla siebie i zadowalającą ich nagrodę.

[14] https://www.bcgperspectives.com/most-innovative-companies-2015/ (czerwiec 2016)

- w przypadku łączenia wyników cyklicznych ocen okresowych pracowników z wynagrodzeniami np. z podwyżkami albo premiowaniem, warto jednym z ważniejszych kryteriów oceniania uczynić dzielenie się wiedzą. Jako jeden z elementów buduje to elementarny dla zarządzania wiedzą wielokierunkowy transfer wiedzy między pracownikami.
- prowadzenie regularnych badań satysfakcji pracowników, uwzględniających aspekty kreowania innowacji, kontekst, warunki, bariery i czynniki sukcesu. Badanie postaw, opinii pracowników i satysfakcji z pracy powinno stać się imperatywem zarządzania zasobami ludzkimi i na stałe zagościć jako cykliczna praktyka zzl. Korzystanie ze zdania pracowników i ich pomysłów jest przejawem partnerskiego podejścia do zarządzania i stosowania partycypacji, które uznawane są za sojuszników kształtowania proinnowacyjnych postaw.
- opowiadanie o czynnikach sukcesu (*story telling*) wprowadzić do agendy zarządzania. Na spotkaniach branżowych albo wewnątrz firmy (coroczne spotkania podsumowujące, comiesięczne dzielenie się wiedzą).
- oferowanie szkoleń jako kompleksowego systemu, popartego diagnozą potrzeb, z wykorzystaniem nieszablonowych metod i technik szkolenia. Wymienić tu trzeba przede wszystkim warsztaty, treningi kreatywnego myślenia, nieszablonowego rozwiazywania problemów, modelowanie żartem i humorem. Przydatny mógłby być *shadowing*, bycie cieniem osoby odnoszącej sukcesy w kreowaniu innowacji. Organizacje mogą posiłkować się szkoleniami outdoorowymi, które nie tylko przyczyniają się do poprawy komunikacji interpersonalnej, współpracy, budowania zespołów, ale też pozwalają uczestnikom nabrać dystansu i przyjąć inną perspektywę działania.
- uczestnictwo pracownika w szeroko rozumianym wewnątrzorganizacyjnym programie kreowania innowacji uczynić można podstawowym kryterium dostępu do programu zarządzania talentami.
- swobodna atmosfera, autonomiczna komunikacja interpersonalna, bezpośrednia wymiana myśli opartej raczej na nieskrępowanej burzy mózgów, aniżeli na reżimie „nie wychylania się". To element kultury organizacyjnej, budowanej systematycznie, często przez wiele lat.
- możliwość pracy nad własnymi pomysłami, ideami. Oczywiście osiąganie postawionych przez organizację celów jest kluczowe, ale zbyt restrykcyjne trzymanie się strategicznych ścieżek może utrudniać wychodzenie poza schemat, szukanie nowinek i abstrakcyjnych na początku pomysłów, które z czasem mogę zrewolucjonizować rynki czy produkty.
- umożliwienie włączania się pracowników w wolontariat. Jest to użyteczne i może przynieść korzyści pracodawcy i pracownikowi-wolontariuszowi. Wykonywanie w ramach wolontariatu

odmiennych od typowo zawodowych czynności może budować poczucie wartości, niezależności pracownika i dać odwagę do tworzenia nowości i ujawniania się ze swoimi pomysłami.

- stwarzanie odpowiedniego klimatu dla innowacyjności, który można określić jako specyficzne powiązanie czynników obejmujących przekonania, wartości, normy i artefakty dotyczące organizacji, stylu komunikowania się i nawiązywania relacji pomiędzy interesariuszami, obowiązującego modelu przywództwa, systemu motywowania itp.[15] Wartości organizacyjne pełnią znaczącą rolę w przedsiębiorstwie. Przede wszystkim stanowią kluczową determinantę zachowań i postaw pracowniczych[16]. Nadają rangę zjawiskom, wskazują pracownikom i innym interesariuszom co jest ważne, a co nie jest priorytetem w danej organizacji.

Podsumowanie

Wyzwanie, jakim jest pobudzanie innowacyjności pracowniczej nie jest zadaniem łatwym. Będąc obecnym w strategii i strategii personalnej, kulturze organizacyjnej i znajdując swoje miejsce w jej strukturze, stwarza podwaliny i daje szansę na odniesienie sukcesu. Świadomość wielorakich korzyści płynących z innowacyjności dla organizacji – wzrost jakości, efektywności, skuteczności czy sprawności oraz profity dla pracowników, może być motorem wprowadzanych zmian. Pracownicy nie tylko lepiej pracują, są zmotywowani i zaangażowani, ale są także aktywnymi jednostkami na rynku pracy. Pracownik mając trzy podstawowe metakompetencje[17]: umiejętności konkurowania z innymi na rynku pracy (umiejętności wykorzystywania szans i możliwości), utrzymywaniu postawy stałej gotowości do podejmowania aktywności zawodowej o cechach twórczych, utrzymywania postawy stałej gotowości do prorozwojowego inwestowania we własne kompetencje zawodowe, może w każdej chwili myśleć o zmianie zatrudnienia. Dlatego należy zaznaczyć, że systemy pobudzania innowacyjności pracowniczej podnoszą zatrudnialność pracowników w każdym wieku i na każdym stanowisku.

Istotne wydaje się wsparcie całości systemu pobudzania innowacyjności na podstawach etycznych. Organizacje dbając o wykreowanie kodeksu etycznego, w którym zapisuje się i przestrzega takich zasad współżycia i kooperowania jak: sprawiedliwość, otwartość na innych, zaufanie, bezpieczeństwo czy prawo do błędu tworzą przyjazne środowisko pracy i tym samym torują drogę obecnym i przyszłym innowacjom.

[15] Lewicka D., Rakowska A., *Wpływ praktyk zzl na zaangażowanie pracowników w innowacyjnych przedsiębiorstwach,* [w:] *„Nauki o zarządzaniu, management sciences*" 2(27) 2016, s.105.
[16] K. Gadomska-Lila, *Zmiany w systemie wartości polskich przedsiębiorstw*, Zarządzanie zasobami ludzkimi, nr 3-4 2010, s. 32.
[17] P. Bohdziewicz, *Współczesne kariery zawodowe: od modelu biurokratycznego do przedsiębiorczego*, Zarządzanie zasobami ludzkimi, nr 3-4 2010, s.52.

słowa kluczowe: innowacyjność, zaangażowanie, motywowanie, systemy pracy wysoce efektywne

Bibliografia

1. Bohdziewicz P., *Współczesne kariery zawodowe: od modelu biurokratycznego do przedsiębiorczego*, [w:] „*Zarządzanie zasobami ludzkimi*", nr 3-4, 2010.
2. Borkowska S. (red.), Rola zzl w kreowaniu innowacyjności organizacji, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
3. Chaudchuri K., *A critical view on HPWS and Employee Commitment – form of Commitment matter*, [w:] Nejati M., Shafaei A. (eds), *Issues in Global Business and Management Research*, Wydawnictwo Universal Publishers, Boca Raton, Florida 2008.
4. Gadomska-Lila K., *Zmiany w systemie wartości polskich przedsiębiorstw*, [w:] „*Zarządzanie zasobami ludzkimi*", nr 3-4, 2010.
5. Kołodziejczyk-Olczak I., *Pakiety wynagrodzeń dla specyficznych grup pracowników*, [w:] S. Borkowska (red.), *Wynagrodzenia – praktyczne sposoby rozwiązywania problemów*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
6. Kołodziejczyk-Olczak I., *Zarządzanie pracownikami w dojrzałym wieku. Wyzwania i problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
7. Kołodziejczyk-Olczak I., *Wspieranie innowacyjności pracowników poprzez wynagrodzenia – wynagradzanie pracowników w świetle badań*, [w:] Lewandowska L. (red.), *Innowatorzy, innowacje a konkurencyjność regionu łódzkiego*, Wydawnictwo PTE, Łódź 2011.
8. Lewicka D., Rakowska A., *Wpływ praktyk zzl na zaangażowanie pracowników w innowacyjnych przedsiębiorstwach*, [w:] „*Nauki o zarządzaniu, management sciences*" 2(27) 2016.
9. Woźniakowski A., *Koncepcja High Performance Work System. Źródła i rozwój*, [w:] Borkowska S. (red.), *Systemy Wysoce Efektywnej Pracy*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2007.
10. https://www.bcgperspectives.com/most-innovative-companies-2015/ (czerwiec 2016)

Filip Moterski[1] Wykorzystanie storytellingu w procesie promocji dziedzictwa kulturowego

Streszczenie

Metoda storytellingu coraz częściej jest wykorzystywana na różnych polach w naukach społecznych i ekonomicznych. W niniejszym artykule storytelling zostanie ukazany w kontekście możliwości wykorzystania metody w procesie promocji dziedzictwa kulturowego, także poprzez połączenie go z najnowszymi trendami związanymi z innowacją i technologią. Należy podkreślić uniwersalizm i możliwość zastosowania różnych, innowacyjnych narzędzi z sektora ICT, które mogą zwiększać rzeszę odbiorców, a także podkreślać sam komunikat, wzbogacać go poprzez wykorzystanie nowoczesnych form wizualizacji, a poprzez to oddziaływać na zwiększenie atrakcyjności obiektu poprzez zastosowanie różnych, spójnych i uzupełniających się rozwiązań, które łączyć będzie wykorzystanie storytellingu. Celem artykułu jest zaprezentowanie podstawowych cech metody storytellingu wraz z możliwością wykorzystania jej w procesie promocji dziedzictwa kulturowego przy pomocy innowacyjnych narzędzi związanych z sektorem wysokich technologii.

Słowa kluczowe: dziedzictwo kulturowe, dziedzictwo niematerialne, storytelling

[1] **mgr Filip Moterski**, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem.

Wstęp

Posiadanie zasobów dziedzictwa kulturowego to dla wielu jednostek samorządu terytorialnego nie lada wyzwanie. Coraz częściej pojawiające się pytania odnośnie finansowania obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe, nieostre sformułowanie przepisów prawa w zakresie opieki i ochrony nad zabytkami czy też pojawiający się coraz częściej postulat zarządzania dziedzictwem w ramach nowego paradygmatu ochrony stanowią bardzo poważne wyzwanie dla wszystkich zaangażowanych w zarządzanie dziedzictwem kulturowym. Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej jeśli rozpatrywać dziedzictwo w podziale podmiotowym na: materialne i niematerialne, stąd niektórzy autorzy postulują by nie rozdzielać dziedzictwa na dwie osobne części, a niematerialną część traktować jako integralną część dziedzictwa kulturowego, dookreślającą część materialną.

Metoda storytellingu coraz częściej jest wykorzystywana na różnych polach w naukach społecznych i ekonomicznych. Niektórzy badacze uważają ją za kolejną odmianę metody badań jakościowych, ekonomiści zaś widzą w storytellingu potencjał, który można wykorzystać na różnych polach: od prowadzenia szkoleń, przez praktyczne wykorzystanie w procesie zarządzania organizacjami poprzez wykorzystanie storytellingu w marketingu. Artykuł ten poświęcony jest właśnie temu, ostatniemu ujęciu, a storytelling zostanie ukazany w kontekście możliwości wykorzystania metody w procesie promocji dziedzictwa kulturowego, także poprzez połączenie go z najnowszymi trendami związanymi z innowacją i technologią.

Celem artykułu jest zaprezentowanie podstawowych cech metody storytellingu wraz z możliwością wykorzystania jej w procesie promocji dziedzictwa kulturowego przy pomocy innowacyjnych narzędzi związanych z sektorem wysokich technologii.

Materialny i niematerialny wymiar dziedzictwa kulturowego

Według M. Murzyn, dziedzictwo kulturowe pojmowane jest jako szeroki zbiór materialnych i niematerialnych wartości, zasób interpretowany współcześnie przez różnych użytkowników i interesariuszy miasta, począwszy od mieszkańców przez inwestorów po turystów[2]. Zeidler również dokonuje podziału na dziedzictwo materialne i niematerialne. Do tego pierwszego zalicza wszystkie materialne przejawy twórczości kulturowej ludzi, czyli między innymi zabytki. Do grupy niematerialnego dziedzictwa kultury zalicza się:

- utwór muzyczny;
- sztukę teatralną;
- film;
- tradycję;

[2] Murzyn M. A., Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe w XXI wieku. Szanse i wyzwania*, Wydawnictwo Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2007, s. 139.

- poglądy;
- a także inne dzieła, które nie są rzeczą w rozumieniu kodeksu cywilnego, a podlegają ochronie prawnej głównie na podstawie przepisów prawa autorskiego.

Trzeba podkreślić, że wartość niematerialna zabytku stanowi punkt styczności ochrony dziedzictwa materialnego i niematerialnego, zwłaszcza w odniesieniu do wartości tradycji historycznej, ale tylko w zakresie, w jakim chodzi o tradycję żywą[3]. Jest to jeden z często powtarzających się argumentów za tym, aby dziedzictwo materialne i niematerialne traktować jako całość. Pytanie, które od razu się nasuwa na myśl brzmi: co w sytuacji, gdy dany obiekt nie posiada dziedzictwa niematerialnego? Na podstawie wyników badań nad wykorzystaniem posiadanego, zidentyfikowanego dziedzictwa poprzemysłowego nasuwa się wniosek, że elementy niematerialne można, a czasem należy wykreować, bazując oczywiście na zebranych materiałach źródłowych, legendach, opowieściach można zbudować silny i spójny element w postaci dziedzictwa niematerialnego, dopełniający zidentyfikowany zasób w postaci materialnej części tego dziedzictwa. Dopiero wtedy uzyskujemy produkt unikalny, silnie umocowany w przestrzeni historycznej jak również w tożsamości miasta, dzięki zabiegom związanym z utworzeniem niematerialnej części jego dziedzictwa.

Jak zauważa A Duniak, dziedzictwo niematerialne może być opisywane jako ta część dziedzictwa, która nie występuje w postaci zmaterializowanej[4] Autorka dodaje również, że nie da się rozpatrywać dziedzictwa materialnego w całkowitym oderwaniu od dziedzictwa niematerialnego[5]. Nie odnosi się tutaj do konkretnego miejsca, wskazuje jedynie na całościowe ujęcie dziedzictwa, na które składają się wszelkie elementy materialne oraz niematerialne.

Definicję niematerialnego dziedzictwa należy zaczerpnąć z Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej 17.10.2003 roku w Paryżu. Za dziedzictwo niematerialne uważa się praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedzę i umiejętności – jak również związane z nimi instrumenty, przedmioty, artefakty i przestrzeń kulturową – które wspólnoty, grupy i, w niektórych przypadkach, jednostki uznają za część własnego dziedzictwa kulturowego. Dziedzictwo niematerialne przekazywane jest z pokolenia na pokolenie, jest stale odtwarzane przez wspólnoty i grupy w relacji z ich otoczeniem, oddziaływaniem przyrody i ich historią oraz zapewnia im poczucie tożsamości i ciągłości, przyczyniając się w ten sposób do

[3] Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa – Gdańsk 2015, s. 77.
[4] Duniak A., *Dziedzictwo niematerialne a wartości w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w.] Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 199.
[5] Ibidem.

wzrostu poszanowania dla różnorodności kulturowej oraz ludzkiej kreatywności[6]. A. Przyborowska-Klimczak przytacza definicję niematerialnego dziedzictwa kulturalnego na podstawie art. 2 *Konwencji o ochronie niematerialnego dziedzictwa kulturowego* z 2003 rok. Według tego dokumentu, za dziedzictwo niematerialne należy uznać zwyczaje, przedstawienia (wyobrażenia), formy wyrazu, wiedzę, umiejętności oraz instrumenty, przedmioty, wytwory człowieka i związanie z nimi przestrzenie kulturalne, które wspólnoty, grupy i, w niektórych przypadkach, także jednostki uznają za część swojego kulturalnego dziedzictwa. Ponadto, jest ono przekazywane z pokolenia na pokolenie i stale jest przekształcane przez wspólnoty i grupy w odpowiedzi na ich związki ze środowiskiem, obcowanie z przyrodą i ich historią, zapewniając im poczucie tożsamości i ciągłości, przyczyniając się do poszanowania różnorodności kulturalnej i ludzkiej kreatywności. Dziedzictwo to przejawia się w: ustnych tradycjach i formach wyrazu, włączając język jako nośnik dziedzictwa kulturalnego, sztukach scenicznych, zwyczajach społecznych, obrządkach i uroczystościach, wiedzy i zwyczajach dotyczących przyrody i wszechświata, umiejętnościach związanych z tradycyjnym rzemiosłem[7]. To właśnie możliwość, a niekiedy wręcz konieczność, dopełnienia materialnych elementów, częścią niematerialną prowadzi do wykorzystania storytellingu w procesie promocji, jak również opieki i ochrony dziedzictwa kulturowego. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z materialnym elementem, który jest silnie zakorzeniony w świadomości klientów, część niematerialna będzie stanowić dodatek, który powinien występować tak, aby dopełnić spójny i jednolity obraz dziedzictwa. Ważne jest w tym przypadku, aby starać się uzyskać prawdziwe informacje, na temat historii, tradycji, zwyczajów, które dotyczą tego miejsca ponieważ będą one stanowić świadome uzupełnienie treści komunikowania w procesie komunikacji marketingowej, między zarządzającym obiektem a klientami (turystami). Inaczej należy podejść do sytuacji, w której obiekt materialny nie jest silnie zakorzeniony w świadomości klientów bądź potencjalnych klientów. W tym przypadku istnienie części niematerialnej może okazać się bardzo istotne, gdyż wpływać będzie bezpośrednio na atrakcyjność obiektu, wywołanie trwałych efektów lojalnościowych i promocję miejsca, również z wykorzystaniem metody śnieżnej kuli (kiedy to jedni turyści polecają obiekt kolejnym). Istotne jest odnalezienie historii i legendy danego miejsca. A w razie braku, należy ją wytworzyć, biorąc pod uwagę i adaptując rekomendacje, które zostały sformułowane wcześniej. Świadome włączanie opowieści w proces komunikacji marketingowej stanowi próbę wykorzystania storytellingu w promocji dziedzictwa kulturowego.

6 KONWENCJA UNESCO *w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego*, (Dz.U. z 2003 r., nr 172, poz. 1018), art. 2.

7 Przyborowska-Klimczak A., *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011, s. 39.

Tworzenie opowieści opartych na dziedzictwie kulturowym

Jacek Szlak zwraca uwagę, że ludzie od zawsze opowiadali i tworzyli historie. Sięgali po podobne do siebie, standardowe narracje, ustrukturyzowane fabuły, typowe scenografie, wyrazistych bohaterów[8]. Proces zaplanowany (będący echem dokumentów strategicznych), realizujący określone cele (promocja miejsca, miasta, regionu, kultury), wskazujący wykorzystanie narzędzi i zasobów (jako narzędzi komunikacji, promocji, adaptacji i ochrony kultury), bazujący na dziedzictwie kulturowym można zdefiniować jako metodę storytellingu dziedzictwa kulturowego. Sam J. Szlak storytelling definiuje jako połączenie trzech elementów: historii oraz faktów, pobudzonych emocji oraz konfliktu-wyzwania[9]. W storytellingu ważne jest nie tylko, aby zaproponować dobrą historię, ale by powiązać z nią określone rytuały, zwyczaje i wypracować przyzwyczajenia. Dodatkowo, przekaz musi docierać wieloma kanałami, wykorzystywać media do tworzenia spójnego, jasnego i budzącego emocje przekazu wyzwalającego potrzebę określonych działań[10]. Podstawą jest więc działanie w obrębie jak najbardziej dokładnie zidentyfikowanej historii obiektu, następnie narzędzia storytellingu mają za zadanie pobudzać emocje, które będą skutkowały określonymi zachowaniami (realizacja zaplanowanego celu, tożsamego z zapisami dokumentów strategicznych). Szlak zaznacza, że istotą storytellingu jest jakaś forma konfliktu bądź wyzwania, z którym zmaga się bohater i – dzięki wsparciu, w tym przypadku historycznego obiektu oraz uosabiających go elementów – pokonuje trudności, odbiera nagrodę, a świat/otoczenie wraca do równowagi[11]. Dodatkowo podkreśla, że storytelling bazuje na koncepcji monomitu Josepha Campbella, który oznacza opowieść, której schemat można odnaleźć w każdym z mitów, dlatego jest ona ważna dla każdego człowieka, sprawiając, że pragnienia bohatera stają się pragnieniami odbiorców[12]. To oznacza, że każde z narzędzi wykorzystywanych przez metodę storytellingu zawierać będzie wspomniany schemat. Za podstawowe narzędzia metody należy uznać: mit, legendę, legendę miejską, opowieść. Szlak zwraca ponadto uwagę na fakt, iż autorzy książki „Storytelling. Narracja w reklamie i biznesie" zaproponowali koncepcję tworzenia opowieści, gdzie główną oś stanowi szeroko pojęty konflikt czy wyzwanie, przed którym staje bohater. Na tej podstawie można powiedzieć, że dziedzictwo powinno stanowić markę, a storytelling powinien być metodą komunikacji marki ze wszystkimi obecnymi i potencjalnymi klientami/użytkownikami[13]. Dobrze pomyślany storytelling to kompleksowa strategia. To ścisłe powiązania z celami i rezultatami. Odpowiednio dobraną do procesu komunikowania marki ideę traktuje się w niej jak

8 Szlak J., *Opowieści w marketingu*, Wydawnictwo Myśli i Słowa, Lublin 2016, s. 76.
9 Ibidem, s. 82.
10 Ibidem, s. 200.
11 Ibidem, s. 84.
12 Ibidem, s. 77.
13 Ibidem, s. 78.

szkielet, na którym można budować różne opowieści. W sposób skuteczny mają one realizować postawione wcześniej cele. Muszą one jednak pozostawać w zgodzie z wartościami marki oraz proponować sposoby ich osiągnięcia, poprzez wykorzystanie różnych narzędzi. W centrum każdej marki, a w naszym przypadku: obiektu dziedzictwa kulturowego, znajduje się pewien zestaw wartości, które już reprezentuje i taki, który chciałby on reprezentować, za którymi idą konkretne działania i zachowania. Rozwiązaniem i łącznikiem między wartościami a zachowaniami są narzędzia storytellingu, które powinny wyeksponować odpowiednio dobranych bohaterów i fabułę, a produkt zostawić na drugim planie, jako element konieczny dla rozwoju akcji[14].

Skupiając się dalej na narzędziach storytellingu, jednymo z najbardziej wyrazistych są: opowieść i legenda miejska. Opowieść jest wynikiem ewolucji jednego z najpopularniejszych gatunków: legendy. Wł. Kopaliński legendę definiuje jako opowieść z życia bohaterów, nie znajdująca potwierdzenia w materiale historycznym, oparta zazwyczaj na podaniach ludowych [Kopaliński, 2015, s. 651]. Widać zatem, że przede wszystkim zakorzeniona ona jest w materiale ludycznym, który jako tradycja jest przekazywany, czasem z pokolenia na pokolenie. Odwołanie o historii jest sprawą drugorzędną. Jest to niezwykle istotny punkt, w kontekście obiektów materialnych, które nie posiadają legendy miejsca. Brak odwołań do tkanki historycznej nie musi być zatem przeszkodą, która nie pozwoli na stworzenie atrakcyjnej, ciekawej, wzbudzającej emocje opowieści, wykorzystywanej w procesie komunikacji marketingowej obiektu historycznego. Opowieść może zawierać istotne fakty, zaczerpnięte z historii, opowiedziane w kontekście odwołującym się do emocji słuchacza. Informacje w takiej opowieści nie służą tylko do logicznego opisywania rzeczywistości. Ważniejsze jest budowanie napięcia. Podstawowymi elementami wszystkich fascynujących opowieści są: wyzwanie, walka i rozwiązanie[15]. Umiejętne zbudowany materiał, który będzie realizował cele zawarte w strategii marketingowej, może być bardzo skutecznym narzędziem, budującym i wzmacniającym relacje lojalnościowe na poziomie: obiekt – turysta (klient). Jak pisze Nick Owen, opowieści proponują nam sposób na zobaczenie i zrozumienie naszego świata w nowym świetle, pod innym kątem[16]. Są obrazem tego, czego poszukują klienci. Dlatego ważne jest, by narzędzie to było przygotowane w sposób profesjonalny, czyli dopasowany do oczekiwań klienta docelowego, którego w przypadku wybranych elementów dziedzictwa nie będzie trudno określić. Osoby takie mają sprecyzowane motywy przybycia do danego miejsca, który powinien być w odpowiedni sposób zidentyfikowany i zagospodarowany poprzez różnego rodzaju bodźce: z jednej strony będą to walory miejsca, które należy wzbogacić

[14] Ibidem, s. 88.
[15] Guber P., *Zwycięskie opowieści. Jak porozumiewać się, przekonywać, wygrywać dzięki ukrytej potędze opowieści*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2014, s. 39.
[16] Owen N., *Magia metafory*, Wydydawnictwo Metamorfoza, Warszawa 2016, s. 21.

o opowieść/legendę. Taki zintegrowany przekaz powinien w sposób kompletny zaspokajać potrzebę klienta i maksymalizować jego użyteczność. N. Owen podkreśla również, że każda opowieść stwarza swój własny, wysoce kontekstualny świat. I każda opowieść łączy wewnętrzną logikę i porządek narracyjny wyrażany za pomocą słów wraz z przejawami kreatywności, spójności oraz formowania wzorców. Te czynniki pomagają zrozumieć zalety opowieści jako nośników znaczeń, ich zapamiętywalność oraz atrakcyjność opowieści dla ludzi różnego wieku, kultur oraz stylów przetwarzania informacji[17]. Reasumując, storytelling jest metodą uniwersalną, która może być wykorzystana do realizacji różnych celów, ważne jest jednak umiejętne połączenie treści, zasobów oraz celów. Ch. Oehlmann zwraca z kolei uwagę, że opowiadanie nigdy nie przybiera postaci gotowego i zapakowanego już towaru[18]. Zawsze istnieje pewna możliwość interpretacji czy reinterpretacji, która będzie zbliżać treść oraz obiekt do potrzeb słuchacza (klienta/turysty). Z samej natury storytelling jest żywym procesem, którego początek wyznacza zaufanie i który niesie w sobie własną wartość, która spójna jest z wcześniejszymi założeniami strategicznymi. Warto podkreślić, że storytelling jest metodą uporządkowaną, która jest uświadomiona i realizuje przyjęte wcześniej cele. Jest to zatem kontrolowane opowiadanie historii, które tylko w wybranych miejscach pozwala na możliwość intepretowania przez klienta. Emocje, konkluzje, wrażenia i przemyślenia odbiorcy nie mogą jednak cechować się przypadkowością i być niekontrolowane. Wrażenia te powinny być przewidywalne, zgodne z wcześniejszymi założeniami, zatem osoba, która przekazuje daną legendę musi być do tego przygotowana, a sama opowieść, a w szczególności jej kluczowe punkty, powinny być stałe. W przypadku wykorzystania opowieści na rzecz promocji dziedzictwa kulturowego nie do końca można się zgodzić z Ch. Oehlmann, że snucie opowieści jest czymś witalnym, nowym i niemożliwym do przewidzenia z góry. W przeciwieństwie do ostatecznej postaci opowiadania utrwalonego na piśmie przekaz ustny posiada wszystkie powabne walory tymczasowości izamienialności[19]. W przypadku świadomego zastosowania w marketingu, przypadkowość należy ograniczyć do niezbędnego minimum poprzez wskazanie punktów stałych opowieści (bodźce), które wywołają/powinny wywołać konkretne efekty (zachowania i wspomnienia), co będzie wpływać na emocje, wrażenia i wizerunek miejsca. P. Guber daje trzy główne wskazówki, w jaki sposób budować opowieść:

- Najpierw zainteresuj słuchaczy nieoczekiwanym wyzwaniem lub pytaniem – może ono być osadzone w przeszłości, w historii miejsca, może być jednak fikcyjnym punktem zaczepienia – element statyczny (fundament);

[17] Ibidem, s. 25.
[18] Oehlmann Ch., *O sztuce opowiadania*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2012, s. 22.
[19] Ibidem, s. 22-23.

- Następnie obudź ich emocje, opowiadając o walce mającej na celu przezwyciężenie trudności albo znalezienie odpowiedzi na pytanie – element dynamiczny, dopasowywany do potrzeb oraz możliwości percepcji klienta/turysty;
- Na koniec wywołaj pożądaną reakcję, podając nieoczekiwane rozwiązanie skłaniające słuchaczy do działania – element dynamiczny ze statycznymi wnioskami (opracowane wcześniej katalog możliwych odczuć)[20].

Nie każda opowieść musi wywoływać szok i dreszcze, ale konsekwencją całkowitego braku zaskakujących elementów jest utrata zainteresowania słuchaczy. Tak więc już na etapie planowania należy określić cechy klientów/turystów tak, aby przygotowane opowieści wzbudzały konkretne emocje i zaciekawienie. W procesie planowania należy wziąć pod uwagę możliwości percepcji słuchacza, wiek, znajomość miejsca i motywy przybycia do danego miejsca. Jednym z pozytywnych efektów snucia opowieści jest zaskoczenie słuchacza, które składa się z dwóch elementów: oczekiwania oraz niespełnienia oczekiwania[21]. Zatem odbiorca może być pozytywnie zaskoczony, czyli storytelling został zastosowany prawidłowo, opowieść została dopasowana do cech i potrzeb klienta oraz negatywnie zaskoczony: metoda nie została zastosowana w sposób prawidłowy (niedopasowanie do potrzeb klienta, zły dobór historii, inne czynniki: wpływ warunków zewnętrznych).

P. Guber wspomina również, że opowieści zawierają informacje, pomysły, ładunek emocjonalny i wartości, które opowiadający chce niepostrzeżenie zaszczepić w umyśle i sercu słuchacza[22]. Sztuką jest zatem znalezienie odpowiedniej kombinacji, która w ramach metody storytellingu, przy pomocy określonego narzędzia, będzie przedstawiać następujące cechy miejsca: historię miejsca, jego tożsamość i powiązanie z miastem, wytwarzanie i/lub wzmacnianie efektu lojalnościowego.

Legenda miejsca może być w pewnej części opisywana i definiowana podobnie jak legenda miejska. Większość badaczy legend miejskich, czyli elementu, który równie często jest wykorzystywany w storytellingu, zakłada, że mamy do czynienia z gatunkiem prozy folklorystycznej dotąd ignorowanym. Przyjmują zarazem, że trzy klasyczne rodzaje prozy ludowej: mit, bajka i legenda, zostały uzupełnione najpierw o opowieść biograficzną, a następnie o legendę miejską[23]. Zatem legenda miejska jest wynikiem ewolucji gatunków i adaptacji na potrzeby

[20] Guber P., *Zwycięskie opowieści. Jak porozumiewać się, przekonywać, wygrywać dzięki ukrytej potędze opowieści*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2014, s. 39-40.
[21] Ibidem, s. 41.
[22] Ibidem, s. 42.
[23] Czubala D., *Polskie legendy miejskie. Studium i materiały*, Wydawnictwo Thesaurus Silesiae, Katowice 2014, s. 14.

marketingu miejsc. Samo pojęcie legend miejskich, często zwane jest też legendami współczesnymi, mitami współczesnymi czy plotkami, zdefiniowane być może jako komunikat:

- Krótki;
- Aktualny;
- Spontaniczny;
- „Gorące" (poruszający współczesne problemy, które wzbudzają niepokój w lokalnej społeczności);
- Wyzwalający emocje;
- Zmuszający do natychmiastowej reakcji;
- Odnoszą się do zdarzeń wyjątkowych.

Legendy miejskie według D. Czubali dotyczą przypadków niby prawdziwych i choć narrator powołuje się na autorytet przyjaciela lub innych znanych mu osób, to nie należą do faktów sprawdzonych i zweryfikowanych, są z reguły wymysłem. Funkcjonują na prawach utworów folklorystycznych. Zwykle odbiorca nie zna autorów tych opowieści, a więc należą do dzieł anonimowych; cieszą się znaczącą popularnością i występują w wariantach (nieraz bardzo licznych); są utworami kolektywnymi nastawionymi na przekaz ustny[24]. Jak podaje D. Czubala, w rozwikłanie problemów z określeniem terminu legenda miejska bardzo wiele wniósł amerykański folklorysta, Alan Dundes, który uważał, że mit i legenda są wobec siebie przeciwstawne, zachodzi w nich między innymi różnica ilościowa, gdyż liczba mitów jest ograniczona, a legendy mają nieskończoną liczbę, a dodatkowo, ciągle powstają nowe. Pojęcie legendy miejskiej powiązane jest z legendą lokalną i legendą migracyjną. Ta pierwsza traktowana jest jako opowieść prawdziwa, odnosząca się do konkretnego miejsca, zwyczaju lub postaci. Legenda migracyjna to historie również przyjmowane jako prawdziwe, ale występujące więcej niż w jednym miejscu i czasie, często są złożone, skomplikowane i składają się z wielu motywów[25].

W odniesieniu do możliwości wykorzystania na rzecz promocji dziedzictwa kulturowego należy podkreślić, że legenda musi być spójna z historią jak również innymi, stosowanymi narzędziami promocji. Powinna wywoływać pozytywne emocje oraz skojarzenia tak, aby klient/turysta zapamiętał obiekt jako warty poświęcenia czasu oraz pieniędzy.

[24] Ibidem, s. 7.
[25] Ibidem, s. 17.

Wykorzystanie nowoczesnych narzędzi ICT w metodzie storytellingu opartej na dziedzictwie kulturowym

Promocja dziedzictwa poprzemysłowego z wykorzystaniem opowieści może następować nowoczesnych narzędzi związanych z sektorem ICT. Jeśli chodzi o innowacyjność to już samo zastosowanie storytellingu jako metody promocji należy uznać za innowacyjność, ze względu na niespotykane zastosowanie w procesie zarządzania dziedzictwem kulturowym. W tym miejscu należy stwierdzić, że snucie opowieści może następować dzięki i przy użyciu nowoczesnych technologii. Chodzi tutaj zarówno o innowacyjne pomysły, oprogramowanie, aplikacje, transfer danych (w tym głosu i obrazu w niespotykanej prędkości i niespotykanym miejscu), jak również infrastrukturę, która będzie przygotowywana z myślą o turystach i innych użytkownikach miejsca oraz jego legendy. W tym miejscu trzeba podkreślić, że kształtowanym produktem będzie nie tylko obiekt stanowiący dziedzictwo, ale również opowiadana historia, która może zostać zaprezentowana dzięki wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi transferu, komunikacji. W storytellingu można wykorzystywać następujące zdobycze technologii:

1. Aplikacje na smartfony – bezpośredni sposób przekazywania informacji do klienta docelowego. Opowieść może być podzielona w odpowiedni sposób, by budować napięcie, jak również by generować zyski dla twórców/zarządzających obiektem. Formułą może przypominać audio-guide, ale może być to też aplikacja autorska opierająca się na generowaniu interakcji z klientem. Aplikacja może być również rozwijana i uzupełniana o usługi towarzyszące procesowi zwiedzania – możliwość bukowania, kupowania biletów, ubezpieczenia czy śledzenia, rejestrowania trasy.
2. Tworzenie interaktywnych punktów spersonalizowanych – każdy obiekt może zostać włączony w sieć miejskich/regionalnych szlaków opowieści, które będą udostępniać wybrane opowieści tworząc atrakcyjny, spójny przekaz w innowacyjnej formule interaktywnego szlaku legend. Punkty te zawierać powinny zarówno opowieść przewidzianą dla danego miejsca, jak również mogą być wykorzystane jako jeden z check-pointów w trakcie gier miejskich czy geocachingowych.
3. Punkty stanowiące atrakcje mogą być opowiedziane poprzez obraz. Storytelling to nie tylko metoda bazująca na przekazywaniu treści w formie słów, ale również w formie znaków, głosu czy obrazu. W takim przypadku mogą być wykorzystane: interaktywne hologramy, projekcje laserowe, pokazy 3D, 5D lub 7D.
4. Wykorzystanie bieżących trendów w świecie ICT – na przykład wykorzystanie aplikacji PokemonGo na promocję obiektów zabytkowych, w których klienci będą mogli poznać opowieści związane z tymi miejscami.

Można stwierdzić, że w chwili obecnej istnieje bardzo szeroka możliwość wykorzystania zdobyczy rozwoju technologicznego, zarówno jeśli chodzi o wyposażenie obiektu w odpowiednią infrastrukturę, jak również adaptację narzędzi na rzecz promocji dziedzictwa poprzez storytelling. Ważne by pamiętać, że obiekty tego typu nie powinny być promowane w sposób niezgodny z ogólną oceną interesariuszy oraz w sposób sprzeczny z tożsamością lokalną i regionalną. Storytelling powinien podkreślać i uzupełniać inne narzędzia promocji dziedzictwa oraz uzupełniać materialną część dziedzictwa tego obiektu, jak również innych.

Zakończenie

W kontekście wprowadzania zmian w dziedzictwie, elementów nieautentycznych, Łukasz Gaweł stwierdza, że to, co nie jest autentyczne w danym momencie i jest sztucznie wprowadzone do zasobu dziedzictwa, z czasem staje się autentyczne[26]. Jest to sformułowanie kluczowe w kontekście zastosowania metody storytellingu w procesie promocji dziedzictwa kulturowego. Nie wyklucza bowiem tworzenia historii miejsca, a w konsekwencji, w długim okresie czasu, dziedzictwa niematerialnego danego obiektu materialnego. Poprzez metodę storytellingu możemy mówić o możliwości tworzenia niematerialnego dziedzictwa, przy zachowaniu podstawowych założeń takich jak: daleko idąca historyczna autentyczność, spójność, wzbudzanie emocji, określenie celów i efektów tworzenia dziedzictwa niematerialnego. Gaweł wspomina dalej, z czym należy się zgodzić, że ciągłe adaptowanie, intepretowanie, dekonstruowanie własnego dziedzictwa jest procesem naturalnym, a zarazem ważnym strumieniem zasilającym jego zasób. Ewolucja dziedzictwa w przeważającej mierze odbywa się poza wszelką kontrolą, co w znaczący sposób utrudnia rzeczywiste zarządzanie nim[27]. Polemizować można jedynie z myślą, iż ingerowanie w dziedzictwo możliwe jest jako działanie poprzez współpracę, lecz nie sprawdza się jako tryb nakazu na mocy autorytetu[28]. Zdanie to dotyczy obiektów materialnych, świadomych swojej marki i wizerunku. W przypadku obiektów, gdzie proces tworzenia marki jest we wczesnych stadiach, lub dziedzictwo jest niekompletne, to znaczy występuje silna część materialna, niepoparta niematerialną, wydaje się zasadne tworzenie nienamacalnej części dziedzictwa przez zastosowanie storytellingu, również poprzez działania o charakterze autorytarnym, zwłaszcza we wczesnym etapie identyfikacji i kreacji narzędzi snucia opowieści. Celem podstawowym tych działań jest pielęgnowanie tradycji, promocja ochrona i opieka nad dziedzictwem kulturowym, bowiem jak słusznie zauważył E. Mistewicz, gdy wspólnota zapomni swoje historie, staje się wspólnotą bez

[26] Jagielska-Burduk A., *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk-Warszawa 2016, s. 33.
[27] Ibidem, s. 33.
[28] Ibidem, s. 33-34.

tożsamości[29]. Konsekwencją tego byłaby postępująca degradacja obiektów dziedzictwa kulturowego, co by miało poważne reperkusje zarówno społeczne, jak i ekonomiczne. Dlatego zachowanie dziedzictwa kulturowego poprzez ochronę, opiekę oraz jego promocję jest jednym z podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, które poprzez aktywne funkcjonowanie w otoczeniu mogą sprzyjać wykorzystaniu innowacyjnych metod promocji, opieki i ochrony w postaci między innymi storytellingu. Na koniec należy podkreślić również uniwersalizm i możliwość zastosowania różnych, innowacyjnych narzędzi z sektora ICT, które mogą zwiększać rzeszę odbiorców, a także podkreślać sam komunikat, wzbogacać go poprzez wykorzystanie nowoczesnych form wizualizacji, a poprzez to oddziaływać na zwiększenie atrakcyjności obiektu poprzez zastosowanie różnych, spójnych i uzupełniających się rozwiązań, które łączyć będzie wykorzystanie storytellingu.

Literatura:

1. Czubala D., *Polskie legendy miejskie. Studium i materiały*, Wydawnictwo Thesaurus Silesiae, Katowice 2014.
2. Duniak A., *Dziedzictwo niematerialne a wartości w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w.] Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
3. Guber P., *Zwycięskie opowieści. Jak porozumiewać się, przekonywać, wygrywać dzięki ukrytej potędze opowieści*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2014.
4. Jagielska-Burduk A., *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/ Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk-Warszawa 2016.
5. KONWENCJA UNESCO *w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego*, (Dz.U. z 2003 r., nr 172, poz. 1018).
6. Kopaliński Wł., *Słownik mitów i tradycji kultury*, Wydawnictwo Oficyna Wydawnicza „Rytm", Warszawa 2015.
7. Mistewicz E., *Marketing narracyjny*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2011.
8. Murzyn M. A., Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe w XXI wieku. Szanse i wyzwania*, Wydawnictwo Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2007.
9. Oehlmann Ch., *O sztuce opowiadania*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2012.
10. Owen N., *Magia metafory*, Wydawnictwo Metamorfoza, Warszawa 2016.
11. Przyborowska-Klimczak A., *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011.
12. Szlak Jacek, *Opowieści w marketingu*, Wydawnictwo Myśli i Słowa, Lublin 2016.
13. Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa – Gdańsk 2015.
14. Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.

[29] Mistewicz E., *Marketing narracyjny*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2011, s. 47.

Dorota Sikora-Fernandez[1] Zaawansowane technologie w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym w mieście

Streszczenie:

Działania władz lokalnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego wymagają stworzenia odpowiedniego systemu bezpieczeństwa, w skład którego wchodzi między innymi infrastruktura pozwalająca na utrzymanie standardów bezpieczeństwa, prewencję oraz zarządzanie zdarzeniami kryzysowymi. Oprócz natychmiastowego czasu reakcji wyzwaniem służb miejskich staje się przewidywanie i przeciwdziałanie różnego rodzaju zagrożeniom. Szansą na znaczne wyeliminowanie nieprzewidzianych sytuacji w mieście są zaawansowane technologie. Celem artykułu jest zaprezentowanie dobrych praktyk w zakresie wykorzystania zaawansowanych technologii w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym w mieście w Polsce i na świecie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, smart city, zaawansowane technologie, zarządzanie miastem

[1] **dr Dorota Sikora-Fernandez**, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

Wstęp

Poczucie bezpieczeństwa osobistego należy do podstawowych potrzeb człowieka według teorii hierarchii potrzeb Maslowa. Zgodnie z tą teorią potrzeby bezpieczeństwa dotyczą pewności zatrudnienia, odpowiedniego poziomu opieki zdrowotnej, dostępności programów emerytalnych oraz ogólnego poczucia stabilności funkcjonowania w społeczeństwie. Bezpieczeństwo osobiste w sposób bezpośredni przekłada się na bezpieczeństwo zbiorowe wszystkich obywateli, bowiem w sytuacjach, w których brakuje legalnych możliwości osiągnięcia kluczowych czynników sukcesu życiowego, takich jak dostęp do edukacji, możliwość zdobycia pracy czy dachu nad głową pojawiają się efekty zewnętrzne w postaci biedy, wykluczenia społecznego oraz patologii społecznych. W sytuacji, gdy władze lokalne nie posiadają odpowiedniej polityki przeciwdziałania tego typu efektom zmarginalizowane grupy społeczne zmuszone są do długotrwałego korzystania ze środków pomocowych państwa lub do sięgnięcia po nielegalne środki gwarantujące im przetrwanie, co wpływa na ogólnie pojęte bezpieczeństwo publiczne w mieście lub jego części.

Za zapewnienie szeroko pojętego porządku publicznego w mieście i związanego z nim poczucia bezpieczeństwa odpowiedzialne są organy administracji samorządowej, zarówno w sytuacjach normalnego funkcjonowania lokalnego społeczeństwa, jak i w stanach spowodowanych poważniejszymi zagrożeniami. Poza odpowiednią strukturą organizacyjną związaną z systemem zarządzania bezpieczeństwem, instytucje odpowiedzialne za zapewnienie tego bezpieczeństwa dysponują odpowiednią infrastrukturą umożliwiającą utrzymanie pożądanych standardów bezpieczeństwa, prewencję oraz wychodzenie z sytuacji kryzysowych. Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja dobrych praktyk w zakresie wykorzystania zaawansowanych technologii w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym w Polsce i na świecie. Ponieważ problematyka zapewnienia bezpieczeństwa w mieście dotyczy szerokiej problematyki, dla potrzeb niniejszego artykułu ograniczono to zagadnienie do aspektów związanych z porządkiem publicznym oraz bezpieczeństwem transportowym[2].

Bezpieczeństwo publiczne w mieście

Bezpieczeństwo może być definiowane w dwojaki sposób – albo poprzez podkreślanie braku zagrożeń albo poprzez uwypuklanie pozytywnych stanów, takich jak pewność czy stan

[2] Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w mieście odnosi się do wykonywania statutowych zadań organów samorządu terytorialnego i dotyczy bezpieczeństwa obywatelskiego, zdrowotnego, społecznego, socjalnego, ekonomicznego, transportowego, żywnościowego, edukacyjnego, ekologicznego czy przestrzennego. Każdy wymiar bezpieczeństwa odpowiada przypisanym zadaniom własnym jednostek samorządu terytorialnego (przyp. D. Sikora-Fernandez).

spokoju społecznego[3]. W pierwszym przypadku bezpieczeństwo będzie stanem obiektywnym, oznaczającym brak zagrożenia dla istnienia, przetrwania, rozwoju i naturalnego funkcjonowania człowieka, odczuwanym zarówno subiektywnie przez pojedyncze osoby, jak i całe społeczności[4], w drugim natomiast będzie to zdolność przetrwania, niezależność, tożsamość, czy też pewność rozwoju[5]. Stan, w którym nie istnieje żadne zagrożenie w mieście jest jednak niemożliwy do osiągnięcia. Każda organizacja (w tym również miasto) funkcjonuje w przestrzeni ryzyka[6], odrębną kwestią jest akceptowalny przez daną społeczność poziom występowania ryzyka.

W naukach o bezpieczeństwie wyodrębnia się trzy jego wymiary:

1. Podmiotowy, oznaczający pewność istnienia i przetrwania danego uczestnika życia społecznego.
2. Przedmiotowy, oznaczający pewność jego stanu posiadania oraz swobód rozwojowych.
3. Procesualny, oznaczający zmienność subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeństwa w czasie – czyli zmienność pewności funkcjonowania i rozwoju każdego podmiotu[7].

Aksjologiczne podejście do bezpieczeństwa uwzględnia jego demograficzny, ekonomiczny, polityczno-społeczny oraz kulturowo-cywilizacyjny wymiar. Filarem wymiaru demograficznego jest prokreacja i edukacja, odnoszące się do przetrwania i rozwoju jednostki. Te atrybuty (przetrwanie i rozwój) odnoszą się także do wymiaru ekonomicznego bezpieczeństwa, w którym podstawowy filar stanowią dostatek i dobrobyt. Wymiar polityczno-społeczny oparty jest na określonym ustroju państwa oraz powszechnie obowiązującym prawie krajowym i lokalnym, a jego atrybutami są sprawiedliwość i rozwój. Wymiar kulturowo-cywilizacyjny sprowadza się do zapewnienia każdemu podmiotowi

[3] Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011, s. 21.
[4] Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s 18-19.
[5] Mika J., Wiśniewski B., *Rola i znaczenie historii bezpieczeństwa państwa w andragogice – edukacja dla bezpieczeństwa*, [w:] Czerwiński K., Fiodora M., Węc K., (red.), *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 45.
[6] Rogulski E.*, Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, [w:] „*Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*", Nr 2/4, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006, s. 16-17.
[7] Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 2-3.

możliwości doskonalenia i podnoszenia poziomu jakości jego funkcjonowania w społeczeństwie, opierając się na wolności oraz odpowiedzialności obywatelskiej[8].

W odniesieniu do polityki miejskiej można mówić o bezpieczeństwie lokalnym, będącym elementem bezpieczeństwa publicznego, czyli ogółu warunków i urządzeń społecznych, mających za zadanie chronić obywateli przed groźnymi dla życia i zdrowia zjawiskami, przynoszącymi straty gospodarcze lub generującymi koszty społeczne. Zatem zadaniem polityki władz lokalnych w tym zakresie jest taki dobór różnorodnych instrumentów i metod zarządzania rozwojem miasta, aby przeciwdziałać negatywnym zjawiskom występującym w sferze społeczno-gospodarczej oraz środowiskowej. Dotyczy to przeciwdziałania zjawisku biedy, wykluczenia społecznego, przestępczości oraz klęskom żywiołowym. Zadaniem władz lokalnych w tym zakresie jest także zorganizowanie systemu bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym oraz reagowanie na występujące lokalnie problemy wynikające ze słabego dostępu do edukacji, rynku pracy czy niskiego poziomu życia. W szczególności dotyczy to analizy zależności pomiędzy wskazanymi problemami a wskaźnikiem przestępczości w mieście oraz działań mających na celu obniżenie tego wskaźnika. Należy przy tym pamiętać, że wydatki na obniżanie poziomu przestępczości w mieście generują pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne. Pozytywne efekty powstają w przypadku wyeliminowania przestępczości poprzez osadzenie przestępców w więzieniach, natomiast negatywne efekty wynikają z działań, które skutkują co prawda ograniczeniem przestępczości w jednym obszarze (np. centrum miasta), ale prowadzą do przeniesienia patologii na inny obszar.

Działania władz lokalnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego sprowadzają się także do polityki w odniesieniu do innych zagrożeń kryzysowych. Zagrożenia te mogą dotyczyć zarówno określonych dziedzin życia społecznego, gospodarczego np. zagrożenia społeczne, religijne, etniczne czy sektorowe, jak również środowiska naturalnego i klęsk żywiołowych, przynoszących konsekwencje społeczne, gospodarcze i ekologiczne. Miasto, jako samorządna jednostka terytorialna powinno być w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego samowystarczalne, przynajmniej w początkowym okresie kryzysu. Ta samowystarczalność budowana jest poprzez odpowiednią organizację systemu bezpieczeństwa, opierającą się na tworzeniu efektywnych struktur i organizacji, wdrożone sprawdzone procedury działania, potencjał logistyczny

[8] Leszczyński M., op.cit., s. 24.

i posiadane zasoby[9]. Powinno także posiadać dokument strategiczny w zakresie zarządzania bezpieczeństwem, zawierający zapisy odnoszące się do kwestii monitorowania stanu bezpieczeństwa, identyfikacji potencjalnych i występujących zagrożeń, prewencji i doraźnego zwalczania skutków kryzysu.

Z bezpieczeństwem w mieście powiązane jest pojęcie odporności miejskiej. Koncepcja odporności miasta stosowana jest w wielu naukach. W wymiarze biologicznym odporność jest zdolnością organizmu lub ekosystemu do obrony przed wszelkimi komplikacjami lub zakłóceniami funkcjonowania, a także do samonaprawy po ich ustąpieniu. Odporność sieci jest to natomiast zdolność do dostarczania i utrzymania zadowalającego poziomu usług w przypadku błędów i innych wyzwań. Odnosząc to pojęcie do organizacji, jakimi są miasta, odporność można zdefiniować jako zdolność tejże organizacji do adaptowania się do konsekwencji wynikających ze zdarzeń kryzysowych różnego pochodzenia. Można ją zatem rozpatrywać na poziomie różnych systemów funkcjonujących w mieście bądź ogólnie w odniesieniu do całej jednostki terytorialnej.

Skuteczność działań, jakie są podejmowane w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w mieście, opiera się na identyfikacji zagrożeń oraz ich przyczyn, a następnie ich eliminacji lub minimalizacji i kontroli[10]. Nie bez znaczenia pozostaje zarządzanie ryzykiem, w którym wyróżnia się następujące etapy działań:

1. Określenie rodzajów ryzyka i okresów jego występowania.
2. Pomiar ryzyka i wielkości potencjalnej szkody.
3. Określenie zagrożeń i prawdopodobieństwa ich wystąpienia.
4. Kontrola efektywności podjętych działań prewencyjnych.

Na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w mieście składa się zatem całokształt urządzeń organizacyjno-prawnych i technicznych, pozostających w dyspozycji władz publicznych, służących zapewnieniu normalnego funkcjonowania i rozwoju miasta oraz społeczności lokalnej.

Idea smart city i zaawansowane technologie w mieście

Koncepcja *smart city* jest koncepcją złożoną, wyjaśniającą i tłumacząca istotę i wagę wielu aspektów związanych z rozwojem miasta. Miasto inteligentne oznacza takie, które wykorzystuje zaawansowane technologie między innymi do tworzenia sprawniejszych

[9] Ficoń K., *Logistyka kryzysowa. Procedury. Potrzeby. Potencjał.*, Wydawnictwo Bel Studio, Warszawa 2011, s. 148.

[10] Sienkiewicz-Małyjurek K., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym*, [w:] „*Organizacja i Zarządzanie*", Nr 1, 2006, s. 136.

systemów transportu i komunikacji, ciepłownictwa, oświetlenia, gwarantujących bezpieczeństwo w miejscach publicznych, zagospodarowania odpadów, zużycia wody, skomunikowania i wymiany informacji między użytkownikami miejskiej przestrzeni, itp. Miasto zarządzane zgodnie z wytycznymi koncepcji smart to miasto ludzi myślących i kreatywnych, potrafiących absorbować w swoich działaniach nowości techniczne i technologiczne oraz stosujących powszechnie techniki ICT. Wykorzystywanie cyfrowych sieci telekomunikacyjnych w miastach inteligentnych jest powszechne. Cyfrowe sieci telekomunikacyjne porównywane są w koncepcji smart city do systemu nerwowego całego miasta, natomiast rolę mózgu odgrywają urządzenia, które sterują tym systemem dzięki informacjom pozyskiwanym przez sieć czujników (narządów zmysłu)[11].

Początkowo paradygmat miasta inteligentnego dotyczył technologii informacyjnych możliwych do wykorzystania w planowaniu rozwoju miasta. Przyjmuje się, że pierwszą publikacją otwierającą ten wątek w badaniach miejskich była książka Ishidy i Isbistera[12] dotycząca sposobów, za pomocą których społeczeństwo informacyjne przy pomocy Internetu i infrastruktury informatycznej kreowało wirtualną przestrzeń miasta. Następne publikacje ewoluowały w kierunku sposobu zarządzania miastem, zdolności do przyciągania wysokiej klasy specjalistów czy też możliwości wytwarzania i absorbcji innowacji. Obecnie definicje smart city kładą nacisk na różne aspekty funkcjonowania miasta, szczególnie podkreśla się rolę infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, ICT, cyfrowych mediów, przemysłów kreatywnych oraz inicjatyw kulturalnych w celu poprawy efektywności ekonomiczno-społecznej i politycznej[13], zdolność miast do przyciągania i utrzymywania wysokiej klasy specjalistów[14], wykształcone społeczeństwo wykorzystujące nowe kanały komunikacji z administracją publiczną[15] oraz zdolność wprowadzania innowacji i adaptacji do zmian. Szeroką definicję proponuje Komninos[16], charakteryzując miasto inteligentne jako terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne, posiadające instytucje badawcze

[11] Mitchell W. J., *Intelligent cities*, *e-Journal on the Knowledge Society*, Issue 5, 2007, s. 1886.
[12] Ishida T., Isbister K. (red.), *Digital Cities: Technologies, experiences, and future perpectives*, Wydawnictwo Springer-Verlag, Berlin 2000.
[13] Hollands R., *Will the smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, "*City*", Vol.12, No. 3, 2008, pp. 303-320.
[14] Murray A., Minevich M., Abdoullaev A., *Being smart about smart cities, Searcher*, Vol. 19, Issue 8, Special section, 2011.
[15] Lombardi P., Giordano S. and Farouh H. and Wael Y., *Modelling the smart city performance*, [w:] "*Innovation: The European Journal of Social Science Research*", Vol. 25, No. 2, 2012, pp. 137-149.
[16] Komninos N., *The Age of Intelligent Cities. Smart environments and innovation-for-all strategies*, Wydawnictwo Routledge, New York, 2015.

i rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową, ICT oraz wysoki poziom sprawności zarządzania.

We wszystkich definicjach wspólnym mianownikiem są jednak zaawansowane technologie, których zadaniem jest wpływanie na szeroko pojętą efektywność funkcjonowania miasta. Technologie zwiększają wydajność infrastruktury przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów jej funkcjonowania i prowadzą do podwyższenia jakości usług publicznych. Rozwój miasta inteligentnego wymaga też sprawnego zarządzania, stymulującego innowacyjność oraz rozwijającego współpracę z poszczególnymi podmiotami tak, aby sprzyjać inteligentnemu i zrównoważonemu rozwojowi[17].

W odniesieniu do zarządzania bezpieczeństwem publicznym w mieście zaawansowane technologie są narzędziem prewencji oraz rozwiązywania potencjalnych problemów, konfliktów czy zagrożeń. Na inteligentny, oparty na zaawansowanych technologiach system zapewnienia bezpieczeństwa w mieście składają się między innymi:

- sprawny system video-monitoringu, wykorzystujący programy rozpoznawania potencjalnych zagrożeń,
- sprawna komunikacja z mieszkańcami miasta,
- mapy przestępstw,
- bazy danych dotyczące przestępstw, wypadków oraz innych zagrożeń,
- system czujników miejskich,
- szybki przesył informacji pomiędzy służbami miejskimi,
- Inteligentny System Transportu,
- odpowiednie rozmieszczenie i skoordynowanie lokalnych centrów zarządzania kryzysowego.

Przykłady wykorzystywania zaawansowanych technologii w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym na świecie

Poza odpowiednim czasem reakcji wyzwaniem służb miejskich staje się przewidywanie i przeciwdziałanie różnego rodzaju zagrożeniom. Amerykańska policja została wyposażona w system wspomagania przygotowany przez IBM, służący tworzeniu map prewencyjnych za pomocą zagregowanych danych dotyczących liczby popełnianych przestępstw. Dzięki niemu liczba popełnianych przestępstw w Memphis spadła o 40%, a w Nowym Jorku o 27%[18].

[17] Wiśniewska J., Janasz K., *Innowacyjność organizacji w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 12.
[18] http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter_cities/overview/ (15.07.2016 r.)

Ponadto stworzona przez firmę aplikacja Inteligentnego Centrum Operacyjnego (*Intelligent Operations Center*), dzięki pogłębionej analizie środowiska i zasobów miejskich stworzyła możliwości związane z optymalizacją rozwoju miasta i utrzymania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Stało się to możliwe między innymi dzięki monitorowaniu zasobów i zdarzeń miejskich oraz szybkiemu reagowaniu na wszelkie kryzysy. Geograficzna analiza zagrożenia przestępczością oraz integracja danych pochodzących z różnych instytucji na wspólnej platformie, pozwala na sprawne zarządzanie poziomem bezpieczeństwa miasta.

Monitorowanie zasobów miejskich, zdarzeń oraz incydentów w czasie rzeczywistym umożliwia efektywne reagowanie służb odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe oraz koordynację działań tych służb w razie problemów.

W Barcelonie w ramach podwyższania odporności miasta na wszelkie nieprzewidziane zdarzenia, stworzono platformę CITY OS, będącą narzędziem służącym przetwarzaniu oraz analizie danych miejskich, a w efekcie pozwalającym na dokonywanie symulacji oraz przewidywanie wszelkich problemów, jakie mogą pojawić się w mieście. Platforma ma za zadanie integrować oraz dokonywać korelacji danych miejskich pochodzących z urządzeń pomiarowych, baz danych oraz portali społecznościowych, a także sporządzać analizy, symulacje, prognozy w oparciu o zgromadzone dane. Zarządzanie danymi w ramach platformy odbywa się jednocześnie w organizacji poziomej, tak aby przekazywać informacje pomiędzy konkretnymi aplikacjami użytkowymi oraz w organizacji pionowej – pomiędzy różnymi centrami monitorowania miasta oraz zarządzania kryzysowego.

Innym użytecznym rozwiązaniem, wdrożonym we wszystkich hiszpańskich miastach jest projekt AlertCops, związany z usługą alertów bezpieczeństwa miejskiego oferowaną przez służby bezpieczeństwa (policję i straż miejską) w Hiszpanii. W ramach projektu wdrożono aplikację mobilną, dostępną dla wszystkich mieszkańców, w ramach której każdy obywatel, niezależnie od ograniczeń językowych, słuchowych czy głosowych, może w szybki sposób zgłosić przestępstwo, którego był ofiarą lub świadkiem. Osoba taka, poprzez zainstalowaną na smartfonie specjalną aplikację w prosty i intuicyjny sposób może powiadomić organy bezpieczeństwa o zdarzeniu.

Za pomocą aplikacji można zawiadomić odpowiednie służby, dzwoniąc lub wybierając najbardziej odpowiadającą zdarzeniu ikonę. Obywatel ma do wyboru takie ikony, jak: napad, akt wandalizmu, bójka, przemoc seksualna, przemoc, zastraszanie dzieci i młodzieży, akty

radykalizmu, zaginięcie oraz alert próbny[19]. Zgłoszenie odbywa się w czasie rzeczywistym, a reakcja służb jest natychmiastowa.

Rys. 1. Aplikacja AlertCops dostępna na telefony typu smartphone.

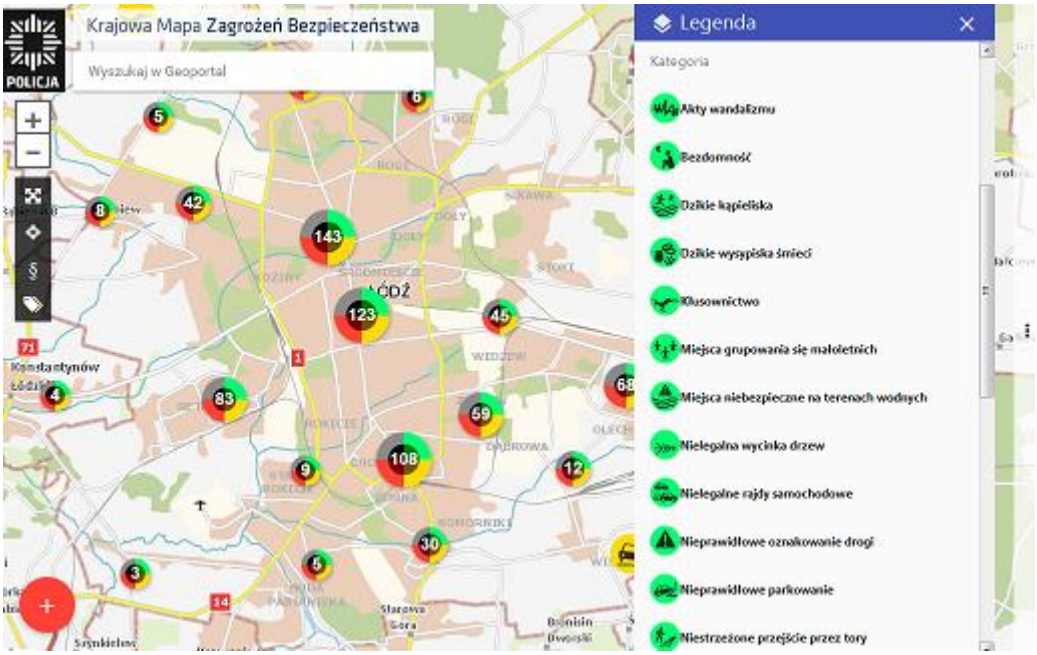
Źródło: https://alertcops.ses.mir.es (data dostępu 30 sierpnia 2016 r.)

Narzędziem służącym koordynacji działań w zakresie prewencji szeroko pojętej przestępczości są mapy zagrożeń wdrożone w wielu europejskich i amerykańskich miastach. Pozwalają one na uzyskanie kompletnej informacji dotyczącej liczby, charakteru i miejsca popełnianych przestępstw. Mapy służą zarówno społeczności lokalnej, jak i służbom miejskim odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. W Polsce w 2016 roku ruszyła Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, oparta na informacjach pochodzących z systemów policyjnych oraz pozyskiwanych od obywateli za pomocą platformy wymiany informacji.

Informacje prezentowane na mapach uwzględniają różne kategorie przestępstw i wykroczeń oraz zagrożenia, które w subiektywnym odczuciu mieszkańców negatywnie wpływają na ich poczucie bezpieczeństwa. Każdy obywatel może nanieść na mapę zdarzenie, określając jego rodzaj (wybierając z dostępnej listy), datę wystąpienia oraz lokalizację.

[19] Alert próbny realizowany jest za pośrednictwem czatu lub rozmowy telefonicznej w celu zapewnienia funkcjonowania usługi w najbliższej lokalizacji (przyp. D. Sikora-Fernandez).

Rys. 2 Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa



Źródło: https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html (data dostępu 09.09.2016 r.)

Zapewnienie sprawnego i bezpiecznego transportu lokalnego jest jednym z kluczowych elementów systemu bezpieczeństwa miejskiego. Miastem, które wdrożyło większość rozwiązań z zakresu inteligentnego transportu jest Edynburg. Na terenie całego miasta stosowane są systemy komputerowego sterowania ruchem na drogach oraz monitoring skrzyżowań wykorzystujący system kontroli ruchu drogowego SCOOT[20] (stosowany na skrzyżowaniach w centrum miasta oraz na wybranych skrzyżowaniach poza centrum). Sterowanie ruchem na skrzyżowaniach odbywa się w sposób inteligentny, z wykorzystaniem czujników zmiany świateł w zależności od natężenia ruchu oraz uprzywilejowania pojazdów komunikacji miejskiej (system SCOOT umożliwia identyfikację pojazdów zbliżających się do skrzyżowania i ułatwia im przejazd przez skrzyżowanie)[21].

W Łodzi powstał obszarowy system sterowania ruchem, dający pierwszeństwo przejazdu pojazdom komunikacji miejskiej, obejmujący w sumie ponad 240 skrzyżowań. Na znacznej części z nich umieszczone zostaną kamery - zarówno do podglądu, jak i rozpoznające tablice rejestracyjne. Pozwala to na wyznaczanie najbardziej zatłoczonych tras w mieście oraz ewentualne zarządzanie ruchem w sytuacjach kryzysowych (np. roboty drogowe, nieprzewidziane zdarzenia).

[20] Więcej o systemie SCOOT można znaleźć na stronach producenta, firmy Siemens: http://www.siemens.co.uk/traffic/en/index/productssolutionsservices/systems/pcscoot.htm, (przyp. D. Sikora-Fernandez).

[21] Turała M., *Miasta europejskie wobec koncepcji smart city. Edynburg*, [w:] Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet, Warszawa, 2015.

Posumowanie

Przewidywanie niebezpieczeństw w mieście nie jest łatwe. Od wielu lat, miejskie społeczności zmagają się z problemem bezpieczeństwa, ponieważ jego zagwarantowanie, jest podstawą rozwoju miasta w ujęciu długookresowym. Władze lokalne powinny zatem wykorzystywać różne instrumenty pozwalające na ograniczanie skali niebezpiecznych zdarzeń. Szansą na znaczne wyeliminowanie nieprzewidzianych sytuacji w mieście są zaawansowane technologie. Rozwój techniki, w tym ICT pozwala na rozszerzanie skali działań prewencyjnych, jakie podejmowane są przez odpowiednie służby. Możliwości kadrowe, organizacyjne, finansowe, wyposażeniowe służ, straży, inspekcji funkcjonujących w sferze bezpieczeństwa są ograniczone, a zatem mieszkańcy we własnym zakresie winni wykazywać aktywność na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w mieście. Technologie oraz instrumenty techniczne podnoszące jakość zarządzania bezpieczeństwem w mieście to nie jedyne rozwiązanie wszelkich problemów. Istotna jest również współpraca wszystkich podmiotów działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego, w tym aktywność samych mieszkańców, aktywnie funkcjonujących w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym.

Bibligrafia

1. Ficoń K., *Logistyka kryzysowa. Procedury. Potrzeby. Potencjał.*, Bel Studio, Warszawa 2011.
2. Sienkiewicz-Małyjurek K., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym*, [w:] „*Organizacja i Zarządzanie*", Nr 1, 2006.
3. Hollands R., *Will the smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, [w:] "*City*", Vol.12, No. 3, 2008.
4. Ishida T., Isbister K. (red.), *Digital Cities: Technologies, experiences, and future perpectives*, Wydawnictwo Springer-Verlag, Berlin 2000.
5. Komninos N., *The Age of Intelligent Cities. Smart environments and innovation-for-all strategies*, Wydawnictwo Routledge, New York, 2015.
6. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
7. Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011.
8. Lombardi P., Giordano S. and Farouh H. and Wael Y., *Modelling the smart city performance*, [w:] "*Innovation: The European Journal of Social Science Research*", Vol. 25, No. 2, 2012.
9. Mika J., Wiśniewski B., *Rola i znaczenie historii bezpieczeństwa państwa w andragogice – edukacja dla bezpieczeństwa*, [w:] Czerwiński K., Fiodora M., Węc K., (red.), *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
10. Mitchell W. J., *Intelligent cities*, [w:] "*e-Journal on the Knowledge Society*", Issue 5, 2007.
11. Murray A., Minevich M., Abdoullaev A., *Being smart about smart cities*, [w:] "*Searcher*", Vol. 19, Issue 8, Special section, 2011.
12. Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.

13. Rogulski E., *Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, [w:' „*Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*", Nr 2/4, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.
14. Turała M., *Miasta europejskie wobec koncepcji smart city. Edynburg*, [w:] Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet, Warszawa, 2015.
15. Wiśniewska J., Janasz K., *Innowacyjność organizacji w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
16. http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter_cities/overview/ (data dostępu 15 lipca 2016 r.)

Ewelina Kiełek-Więcławska[1] Działanie 4.3 PO IG Kredyt Technologiczny w województwie łódzkim – studium przypadku

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza instrumentu wsparcia przedsiębiorstw z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, czyli Działania 4.3 kredyt technologiczny, który był dostępny w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Analizie została poddana realizacja tego Działania na terenie województwa łódzkiego. Wpływ realizacji inwestycji technologicznej na działalność przedsiębiorstwa został przedstawiony poprzez studium przypadku.

Słowa kluczowe: Działanie 4.3 kredyt technologiczny POIG, inwestycja technologiczna w województwie łódzkim.

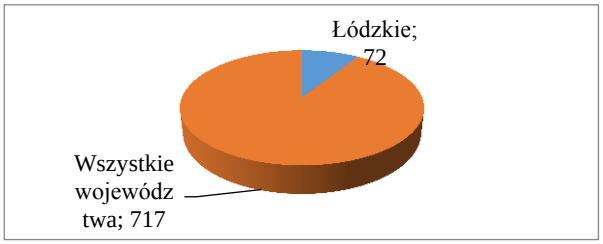
[1] **dr Ewelina Kiełek-Więcławska**, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Katedra Przedsiębiorczości i Polityki Przemysłowej.

Wprowadzenie

Kluczem do wzrostu w Europie są wiedza i innowacja. Unia Europejska (UE) poprzez podejmowane działania dąży do zbudowania najbardziej konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. W 2010 roku Rada Europejska zatwierdziła nowy plan rozwoju, czyli „Strategię Europa 2020", której celem jest m.in. osiągnięcie wzrostu gospodarczego, dzięki bardziej efektywnym inwestycjom w edukację, badania naukowe i innowacje. Jeden z jej trzech fundamentów – „inteligentny wzrost" (*smart growth*) jest szczególnie istotny z punktu widzenia polityki innowacyjnej. Podkreśla on konieczność rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji[2]. W perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach programów UE na rzecz rozwoju badań naukowych, innowacji i konkurencyjności w Europie przeznaczonych zostanie ok. 80 mld Euro. W ramach zreformowanej polityki spójności na lata 2014-2020 udostępnione zostaną środki w wysokości 351,8 mld Euro na inwestycje w europejskich regionach i miastach, a także na inwestycje w gospodarkę realną. Stymulowanie innowacyjności wymaga podejmowania działań związanych z doskonaleniem systemu dostępu do wsparcia finansowego. Ograniczony dostęp do finansowania zewnętrznego jest najważniejszym problemem w rozwoju innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej, a pomoc publiczna może być ważnym źródłem finansowania procesów innowacyjnych w MSP[3]. Instrumenty inżynierii finansowej z założenia mają służyć poprawie dostępności małych i średnich przedsiębiorstw do kapitału[4].

1. **Działanie 4.3 kredyt technologiczny w województwie łódzkim**

W Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013 dostępne dla przedsiębiorstw były Działania zmierzające do wdrożenia i komercjalizacji nowych technologii.



Wykres 1. Inwestycje technologiczne zrealizowane w woj. łódzkim w ramach działania 4.3 POIG

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://www.mapadotacji.gov.pl

Działanie 4.3 kredyt technologiczny umożliwiło przedsiębiorcom realizację inwestycji technologicznej, która była częściowo spłacana ze środków Funduszu Kredytu Technologicznego w formie premii technologicznej.

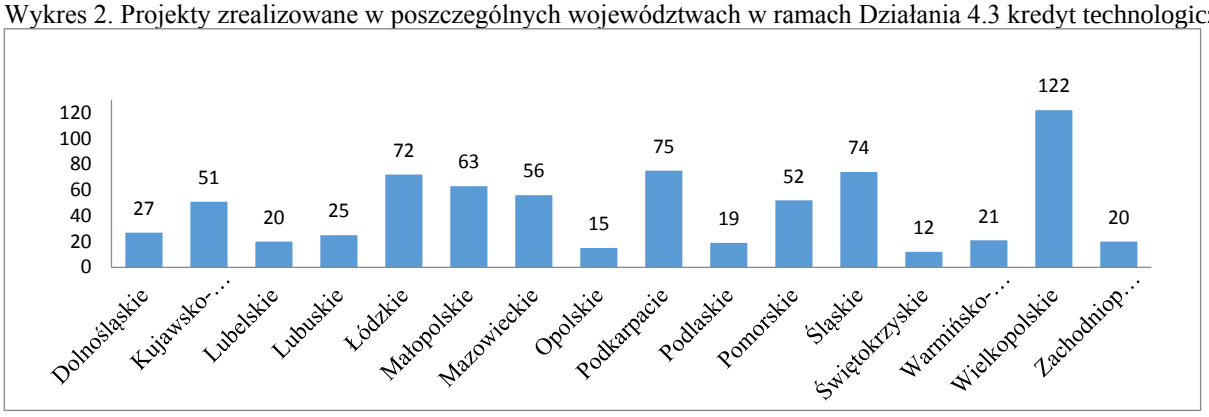
[2] Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 2010, s. 5-6

[3] M., Meuleman, W., De Maesenerie, *Do R&D subsidies affect SMEs' access to external financing*?. Research Policy, vol. 41, No. 3, 2012, s.580-591

[4] IBnGR, *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*. Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010

Wnioski o przyznanie premii technologicznej zaczęły napływać do BGK od lipca 2009 roku. Łącznie we wszystkich naborach do BGK wpłynęło 1 528 aplikacji. Od początku procesu wdrażania Działania 4.3 Kredyt technologiczny podpisano 717 umów na łączną kwotę 1 872 mln zł[5]. W województwie łódzkim zrealizowano 72 inwestycje technologiczne[6]. (wykresy 1,2)

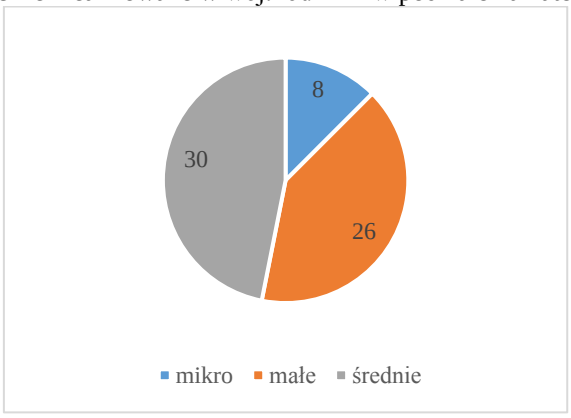
Wykres 2. Projekty zrealizowane w poszczególnych województwach w ramach Działania 4.3 kredyt technologiczny



Źródło: opracowane własne na podstawie http://www.mapadotacji.gov.pl

Z analizy przedsiębiorstw[7] wynika, że z Działania 4.3 POIG skorzystały przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa (wykres 3).

Wykres 3. Inwestycje technologiczne zrealizowane w woj. łódzkim w podziale na kategorie MSP



Źródło: opracowanie własne na podstawie listy beneficjentów POIG z dnia 31.12.2015 roku

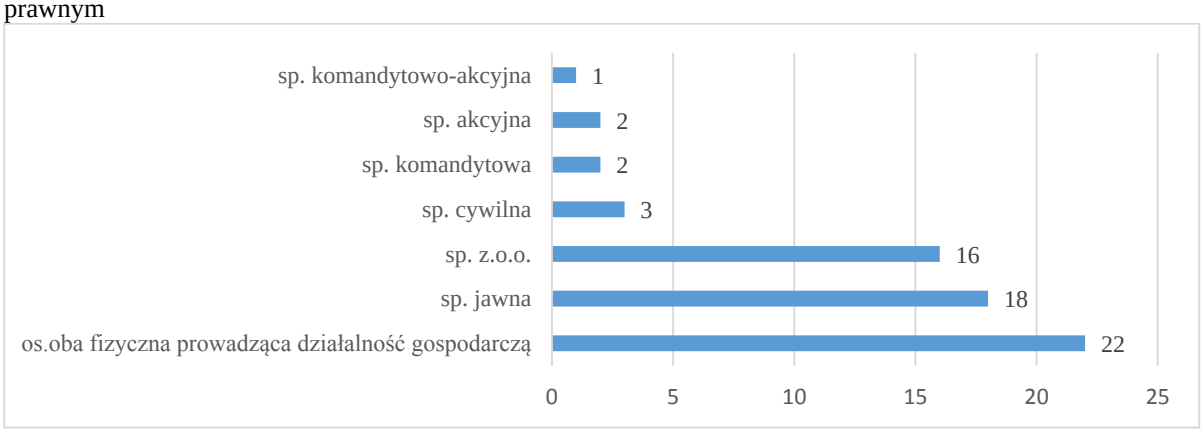
W mikro przedsiębiorstwach zrealizowano 8 inwestycji technologicznych. Pod względem formy organizacyjno-prawnej były to przede wszystkim przedsiębiorstwa funkcjonujące, jako osoby fizycznej prowadzące działalność gospodarczą, spółki jawne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. (wykres 4) W tych formach organizacyjno-prawnych zostało zrealizowanych 56 inwestycji technologicznych.

[5] E. Kiełek-Więcławska, *Rozwój innowacyjności przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie środków unijnych dostępnych w latach 2007-2013* w: P., A., Nowak, *Innowacje 2015. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w nowej perspektywie finansowe*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź, 2015, s.70

[6] http://www.mapadotacji.gov.pl. Natomiast według listy beneficjentów stan na 31.12.2015 r. w województwie łódzkim zrealizowano 64 inwestycje technologiczne.

[7] List beneficjentów POIG stan na 31.12.2015

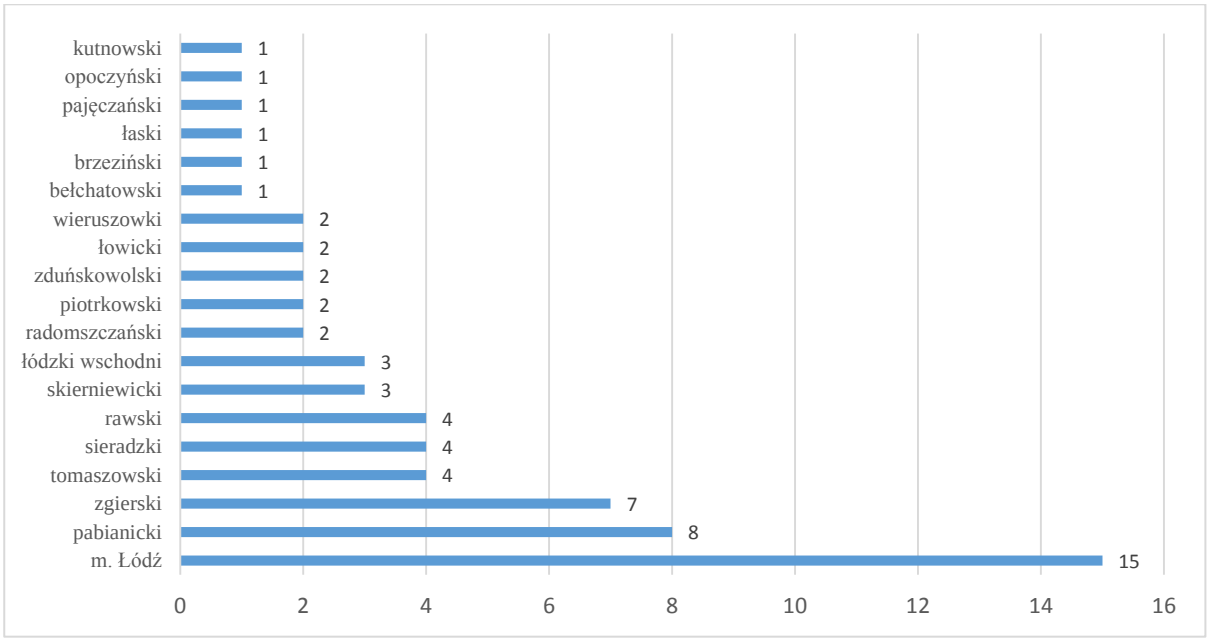
Wykres 4. Inwestycje technologiczne zrealizowane przez przedsiębiorstwa pod względem ich formy organizacyjno-prawnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie listy beneficjentów POIG z dnia 31.12.2015 roku

Obszar realizacji inwestycji technologicznych dotyczy prawie całego województwa łódzkiego. (wykres 5) Najwięcej wdrożeń nowych technologii poprzez działanie 4.3 POIG było w Łodzi, powiecie pabianickim i zgierskim. Na 24 powiaty woj. łódzkiego tylko w pięciu (Skierniewice, Piotrków Trybunalski, p. poddębicki, p. wieluński, p. łęczycki) nie było żadnego przedsiębiorstwa korzystającego z tego Działania.

Wykres 5. Liczba inwestycji technologicznych zrealizowanych w powiatach woj. łódzkiego

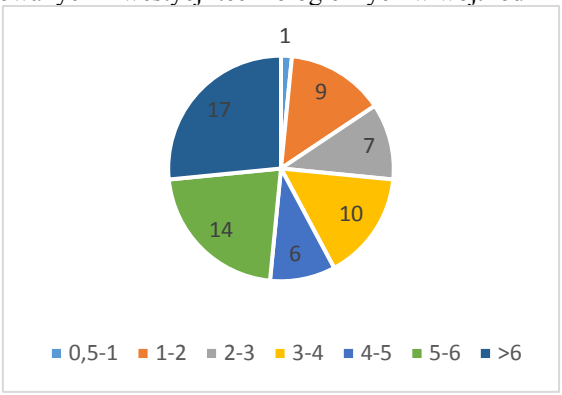


Źródło: opracowanie własne na podstawie listy beneficjentów POIG z dnia 31.12.2015 roku

W większości wartość ogółem zrealizowanych inwestycji (30 inwestycji) znalazła się w przedziale od 3 mln zł do 6 mln zł. (wykres 6) Inwestycji większych niż 6 mln zł było 17. Taką sama ilość stanowiły inwestycje mniejsze niż 3 mln zł. (wykres 7) Wartość dofinansowania z Unii Europejskiej w 21 inwestycjach wyniosła od 3 mln do 3,5 mln zł. 18 inwestycji zostało wspartych na poziomie 2-3 mln zł. Premia technologiczna w 25 inwestycjach była mniejsza niż 2 mln zł. Wyniki badań z woj. łódzkiego potwierdzają się w odniesieniu do tych zrealizowanych w całym

kraju. Kluczowymi beneficjentami w ramach Działania 4.3 kredyt technologiczny byli średni i mali przedsiębiorcy, na których przypadło odpowiednio 60% i 31,2% podpisanych umów kredytowych. Średnia wartość projektu wyniosła 4,86 mln złotych.

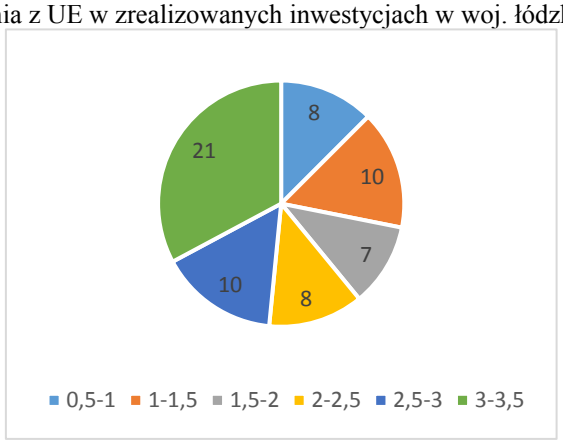
Wykres 6. Wartość ogółem realizowanych inwestycji technologicznych w woj. łódzkim (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie listy beneficjentów POIG z dnia 31.12.2015 r.

Z rozkładu regionalnego wynika, że najwięcej projektów zlokalizowanych było w województwie wielkopolskim, śląskim oraz łódzkim. Na te trzy regiony łącznie przypadło 42,8% projektów.

Wykres 7. Wartość dofinansowania z UE w zrealizowanych inwestycjach w woj. łódzkim (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie listy beneficjentów POIG z dnia 31.12.2015r.

Analiza wieku przedsiębiorstw wskazuje, że z kredytu technologicznego korzystały przedsiębiorstwa działające na rynku od wielu lat. Średnia wieku dla 95 losowo wybranych przedsiębiorstw (spośród 166 beneficjentów) wyniosła 14 lat (mediana – 16 lat); najkrótszy okres działalności rynkowej beneficjenta to 2 lata[8].

2. Działanie 4.3 kredyt technologiczny - studium przypadku[9]

Przedsiębiorstwo „X" powstało w województwie łódzkim w 1989 roku i do dziś funkcjonuje, jako firma rodzinna wyspecjalizowana w precyzyjnej obróbce skrawaniem. Cała produkcja skierowana jest na eksport. Głównie do krajów europejskich, ale także do USA i Australii.

[8] J., Szucki, i inni, Ocena *realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*, Warszawa, 2013, s.33-34

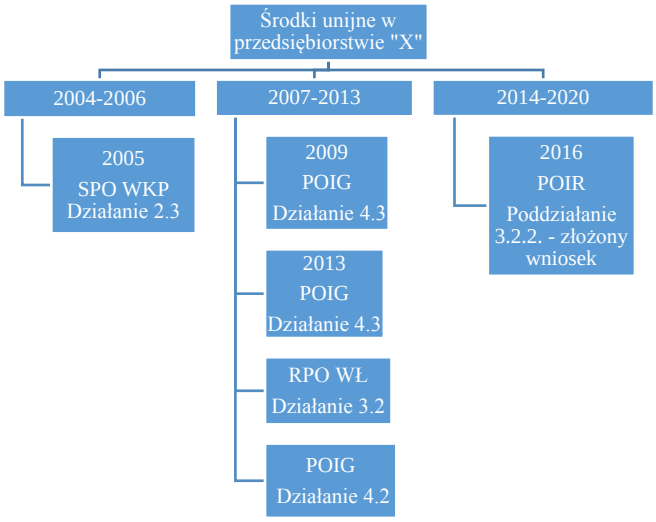
[9] Wywiad bezpośredni z właścicielem przedsiębiorstwa przeprowadzony został w kwietniu 2016 roku

Dostarcza klientom gotowe produkty, oferując pomoc i wsparcie na wszystkich etapach produkcji od projektu, poprzez produkcję oprzyrządowania, obróbkę CNC, obróbkę powierzchniową, kompleksową obróbkę cieplno-chemiczną, montaż podzespołów, aż po pakowanie i transport. Przedsiębiorstwo oferuje wieloosiową obróbkę mechaniczną detali o różnych wymiarach. W przedsiębiorstwie duże znaczenie ma działalność oparta na nowych technologiach, ponieważ jest ważnym źródłem przychodów. Aspektem, na który przedsiębiorstwo kładzie szczególny nacisk jest szeroko pojęta, jakość. Osiągana jest ona na każdym etapie produkcji: od momentu zakupu wysokogatunkowych, atestowanych materiałów od sprawdzonych dostawców, poprzez obróbkę mechaniczną prowadzoną ściśle według certyfikowanych procedur jakościowych z norm ISO 9001, kontrolę statystyczną z wykorzystaniem maszyny mierniczej, aż po obróbkę cieplno-chemiczną u certyfikowanych podwykonawców, jak i również konserwację, pakowanie i transport do magazynu klienta. Utrzymanie wysokiej, jakości gwarantują przedsiębiorstwu:

- Sprawdzone w wieloletniej praktyce procedury jakościowe;
- Doświadczony i skrupulatny personel Działu Jakości;
- Nowoczesna, klimatyzowana Izba Pomiarowa;
- Nowoczesny i precyzyjny park maszynowy;
- Własny dział wdrożeniowy dysponujący nowoczesnym oprogramowaniem CAD/CAM wspomagającym produkcję.

Przedsiębiorstwo „X” jest innowacyjno-wdrożeniowe, dynamicznie rozwijające swoje możliwości produkcyjne i poszerzające spektrum odbiorców. Stale inwestuje w nowoczesny park maszynowy, a od 2005 roku aktywnie korzysta z programów pomocowych oferowanych przez Unię Europejską.

Rysunek 1. Wykorzystane przez przedsiębiorstwo „X” środki unijne dostępne w latach 2004-2020



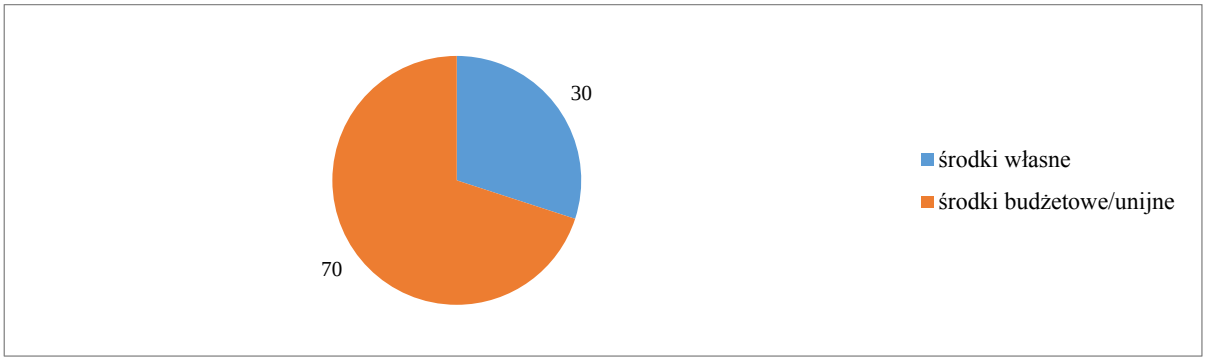
Źródło: badania własne

Środki unijne są bardzo znaczące, ponieważ umożliwiły rozwój i wzrost przedsiębiorstwa. Był to istotny wkład finansowy przy wdrażaniu innowacji. Zastosowanie innowacyjnych rozwiązań pozwoliło między innymi na współpracę z nowymi klientami. Przedsiębiorstwo wykorzystuje dostępne programy unijne do rozwoju swojej działalności tak, aby jak najbardziej efektywnie realizować zaplanowane wcześniej inwestycje i wdrażanie technologii. „W gospodarce rynkowej, gdzie podstawowym zjawiskiem ekonomicznym jest konkurencja, przedsiębiorstwa są zmuszone do rozwijania własnego potencjału wytwórczego, aby działać szybko, elastycznie i efektywnie. Te wymagania rozwoju i dostosowywania się do wymagań otoczenia powodują konieczność wprowadzania innowacji w różnych obszarach funkcjonowania przedsiębiorstwa”[10].

2.1 Działalność innowacyjna w przedsiębiorstwie „X”

Działalność innowacyjna prowadzona jest w przedsiębiorstwie od momentu jej uruchomienia. Głównym powodem oparcia produkcji na nowych technologiach była chęć poprawy, jakości procesu wytwarzania i jakości świadczonych usług. Natomiast zewnętrzne przyczyny związane były z dostrzeżeniem potrzeb rynku i zwiększającym się popytem na produkty innowacyjne. Obecne korzyści z innowacyjności dotyczą lepszych jakościowo produktów i usług. Ponadto poprawa konkurencyjności na rynku i większa wydajność produkcji. Źródłem wprowadzanych zmian są przede wszystkim prace B+R. Przedsiębiorstwo posiada dział badawczo-rozwojowy, który jest finansowany ze środków własnych przedsiębiorstwa. Działalność innowacyjna finansowana jest poprzez środki własne i środki budżetowe/unijne (wykres 8). W strukturze nakładów na innowacje dominują nakłady inwestycyjne (90%). Pozostałe 10% stanowi działalność badawczo-rozwojowa.

Wykres 8. Źródła finansowania działalności innowacyjnej w przedsiębiorstwie „X”



Źródło: badania własne

W latach 2012-2015 udział obrotów przeznaczanych na rozwój działalności innowacyjnej kształtował się corocznie na poziomie 10%. (tabela 1) W wyniku prowadzonych prac, co roku powstają także nowe produkty. W badanych latach przychody ze sprzedaży tych produktów osiągają poziom 20%.

[10] H. Brdulak, T. Gołębiowski (red.), *„Wspólna Europa. Innowacyjność w działalności przedsiębiorstw”*, Difin, Warszawa, 2003, s.145

Tabela 1. Udział obrotów przeznaczanych przez przedsiębiorstwo na rozwój innowacyjności, liczba nowych produktów oraz przychody ze sprzedaży nowych produktów w latach 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Udział obrotów (%) przeznaczanych na rozwój innowacyjności	10	10	10	10
Liczba nowych produktów	20	20	20	20
Przychody ze sprzedaży nowych produktów (%)	20	20	20	20

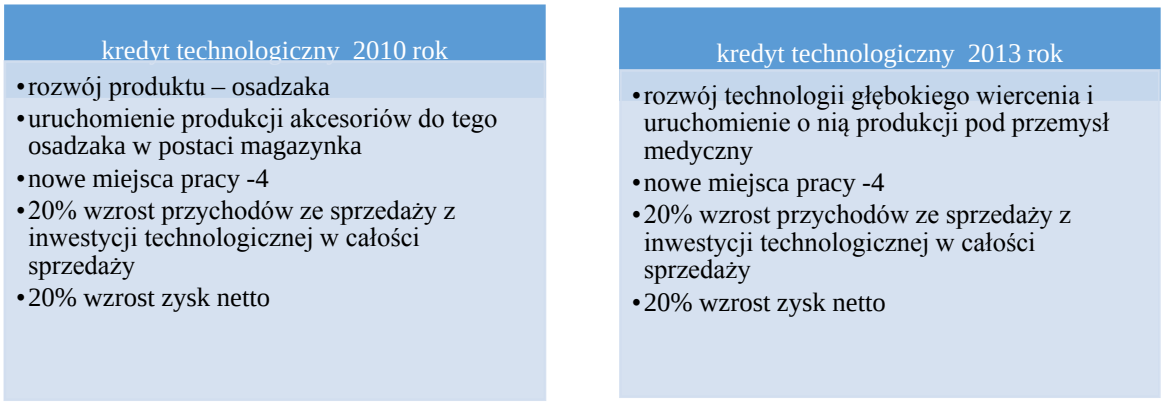
Źródło: badania własne

W najbliższych trzech latach przedsiębiorstwo planuje dalszy rozwój innowacyjny poprzez prowadzenie własnej działalności badawczej i rozwojowej. Plany dotyczące innowacji w przedsiębiorstwie dotyczą rozwoju produktów, technologii oraz zasobów innowacyjnych w skali międzynarodowej. Rozwój przedsiębiorstwa „X" ogranicza przede wszystkim brak wykwalifikowanej kadry, wysoki koszt wdrażania innowacji, ale także system podatkowy.

2.2 Kredyt technologiczny w przedsiębiorstwie „X"

Finansowanie rozwoju innowacyjnego przedsiębiorstwa poprzez kredyt technologiczny było wykorzystane dwukrotnie, w 2010 i 2013 roku. Informacja o tym kredycie została pozyskana przy realizacji innych projektów, także realizowanych przy wykorzystaniu środków unijnych. Wynikiem wdrożenia inwestycji technologicznej w 2010 roku było rozwój produktu. Uruchomiono wówczas produkcję akcesoriów. Natomiast w 2013 roku nastąpił rozwój technologii głębokiego wiercenia i uruchomienie o nią produkcji pod przemysł medyczny. Realizacja inwestycji technologicznej poprawiła wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstwa. (tabela 2) W obu inwestycjach sprzedaż powstała w wyniku realizacji inwestycji technologicznej w całości sprzedaży docelowo osiągnęła zakładany przez przedsiębiorstwo poziom 20%. Wzrósł także zysk netto z 12-15% z początku wdrożenia inwestycji, osiągając docelowo wzrost o 20%. Przedsiębiorstwo w 2015 roku zatrudniało 48 osób. W wyniku realizacji inwestycji technologicznej powstały nowe miejsca pracy. Łącznie przy obu inwestycjach zatrudniono 8 pracowników.

Rysunek 2. Efekty zrealizowanych inwestycji technologicznych w przedsiębiorstwie „X"



Źródło: badania własne

Przedsiębiorstwo współpracuje z jednostkami naukowo-badawczymi/wyższymi uczelniami przy rozwiązywaniu problemów technologicznych. Przy realizacji inwestycji technologicznej zakres tej współpracy został poszerzony o przygotowanie opinii o nowości technologii, która była wymagana do uzyskania kredytu technologicznego. Przedsiębiorstwo współpracuje z Politechniką Łódzką i Naczelną Organizacją Techniczną (NOT). W przypadku nie otrzymania wsparcia w ramach działania 4.3 kredyt technologiczny inwestycja zostałaby zrealizowana w ograniczony sposób zarówno rzeczowo, jak i finansowo. Ograniczenia te dotyczyłyby ilości zakupionych maszyn. Przedsiębiorstwo „X" dobrze oceniając doświadczenia z Działaniem 4.3 POIG złożyło wniosek do Poddziałania 3.2.2. Kredyt na innowacje technologiczne w POIR na lata 2014-2020. Jest to kontynuacja kredytu technologicznego z lat 2007-2013. Pierwszy konkurs do Poddziałania 3.2.2 POIR odbył w się w styczniu 2016 roku, a analizowane przedsiębiorstwo nie znalazło się na liście projektów wybranych do dofinasowania.

Tabela 2. Wpływ kredytu technologicznego na wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstwa „X"

WYNIKI	**Działanie 4.3 kredyt technologiczny**
	1. **Produktowo-techniczne**
	* nowe produkty/usługi
	*nowa technologia
	*nowoczesne urządzenia
	2. **Rynkowe**
	*wzrost przychodów ze sprzedaży nowych produktów/usług
	3. **Ekonomiczno-finansowe**
	*nowe miejsca pracy
	* wzrost obrotów
	*wzrost zysku netto

Źródło: badania własne

Przedsiębiorstwo „X" podejmując kolejne działania rozwojowe korzysta ze wsparcia publicznego. Jako główne bariery w uzyskaniu rządowej/unijnej pomocy publicznej (finansowej) wskazuje wysoki koszt pozyskania środków, skomplikowane procedury administracyjne i prawne oraz brak kompetencji urzędników. W ocenie przedsiębiorstwa istniejące finansowe instrumenty wsparcia są w niewielkim stopniu dopasowane do potrzeb wysoko innowacyjnego przedsiębiorstwa w zakresie jego rozwoju innowacyjnego. Przedsiębiorstwo planuje do 2020 roku wykorzystać dostępne programy unijne. Podstawowe oczekiwania przedsiębiorstwa „X" wobec polityki innowacyjnej dotyczą działań zmierzających do stworzenia zachęt finansowych do prowadzenia badań na rzecz

MSP oraz stworzenie systemu refundacji kosztów wdrożeniowych w MSP. Ważne wydaje się także rozwinięcie rynku kapitałowego finansującego wdrożenia nowych technologii.

Podsumowanie

Kredyt technologiczny w przedsiębiorstwie „X" umożliwił efektywną realizację inwestycji oraz wpisał się w szereg innych działań i instrumentów wykorzystywanych do budowy jego potencjału innowacyjnego. W przedsiębiorstwie, jak pokazało badanie, widoczna jest docelowa poprawa określonych parametrów ekonomicznych oraz wzrost zatrudnienia. Jak pokazują inne badania[11] instrument ten stanowi sprawdzony i bardzo efektywny mechanizm udzielania środków publicznych na innowacyjne projekty. Instrument ten okazał się sprawny we wdrażaniu innowacji w przedsiębiorstwach stąd został włączony do nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Poddziałanie 3.2.2 POIR w zaproponowanym kształcie ma szansę skutkować zwiększeniem popytu inwestycyjnego przedsiębiorców w obszarze innowacyjności oraz B+R. Wprowadzanie mechanizmów rynkowych do instrumentów wsparcia może poprawić efektywność publicznego finansowania oferowanego dla małych i średnich przedsiębiorstw z punktu widzenia alokacji zasobów[12]. Badania Kalvet, Vanags, Maniokas pokazują zwiększone zainteresowanie instrumentami zwrotnymi[13].

Literatura:

1. Brdulak, H., Gołębiowski, T. (red.), „Wspólna Europa. Innowacyjność w działalności przedsiębiorstw", Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2003.
2. http://www.mapadotacji.gov.pl.
3. IBnGR, Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku, Wydawnictwo Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010.
4. Kalvet T., Vanags J., Maniokas K*., Financial Engineering Instruments: The Way Forward for Cohesion Policy Support? Recent Experience from The Baltic States*, [w:] "*Baltic Journal of Economics*" Nr 12 (1),2012, s.5-22
5. Kiełek, E., *Kredyt technologiczny jako instrument zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw z sektora MSP* (praca doktorska), Łódź 2013.
6. Kiełek-Więcławska, E., *Rozwój innowacyjności przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie środków unijnych dostępnych w latach 2007-2013* [w:} Nowak, P.A., *Innowacje 2015. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w nowej perspektywie finansowe*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź, 2015, s.70
7. Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 2010.
8. Lista beneficjentów POIG z dnia 31.12.2015r.
9. Meuleman, M., De Maesenerie W., *Do R&D subsidies affect SMEs' access to external financing?*, [w:] "*Research Policy*" vol. 41, Nr. 3, 2012.
10. Szucki, J., i inni, *Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*, Warszawa 2013.
11. Wywiad bezpośredni z właścicielem przedsiębiorstwa „X" (przeprowadzony w kwietniu 2016 roku).

[11]E. Kiełek, *Kredyt technologiczny jako instrument zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw z sektora MSP* (praca doktorska), Łódź, 2013

[12] Szucki, J., i inni, *Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*, Warszawa, 2013, s.33-34

[13] T., Kalvet, J., Vanags, K., Maniokas, *Financial Engineering Instruments: The Way Forward for Cohesion Policy Support? Recent Experience from The Baltic States*, "Baltic Journal of Economics" Nr. 12 (1), 2012, s.5-22

Jakub Mielczarek[1] Analiza instrumentów finansujących inwestycje infrastrukturalne ICT – studium przypadku Województwo Łódzkie

STRESZCZENIE

Współczesny świat przyzwyczaił nas, że IT czy też ICT[2] jest stale obecne w naszym życiu. Dziś nie trzeba przebywać w domu czy biurze aby być online - smartfony oraz inne urządzenia mobile na co dzień towarzyszą nam na spacerze, w komunikacji miejskiej (np. wszechobecne w dużych aglomeracjach biletomaty), czy na wakacjach. Na naszych oczach rodzi się właśnie społeczeństwo informacyjne (SI) i tego procesu już nie można zatrzymać.

Budowa i rozwój SI jest w ostatnich latach jednym z priorytetowych zadań Unii Europejskiej (UE). Widać to wyraźnie w dokumentach strategicznych oraz strukturze funduszy pomocowych. Tym samym jest to zadanie kluczowe dla rozwoju Polski, w tym województwa łódzkiego. Celem artykułu jest przedstawienie głównych różnic w możliwościach finansowania rozwoju społeczeństwa informacyjnego z wykorzystaniem środków pomocowych UE pomiędzy poprzednią perspektywą finansową (na lata 2007-2013), a obecną (na lata 2014-2020) oraz wynikających z nich zagrożeń dla rozwoju SI w Polsce.

Słowa kluczowe: TIK, finasowanie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, środki pomocowe UE

[1] mgr Jakub Mielczarek, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Katedra Przedsiębiorczości

[2] IT/ICT (ang. Information Technology/Information and Communication Technology - technologia informacyjna/technologia informacyjno-komunikacyjna) dziedzina wiedzy i działalności gospodarczej, łącząca informatykę z telekomunikacją, zajmująca się tworzeniem, pozyskiwaniem, przetwarzaniem, zarządzaniem, przekazywaniem, zabezpieczaniem i prezentowaniem informacji, za: Sejmik Województwa Łódzkiego, *Strategia Rozwoju Województwa 202*0 , Wydawnictwo Województwo Łódzkie, Łódź 2006 r., str.126.

1. Wstęp

Ostatnie lata były czasem pogłębionej dyskusji nad modelem finansowania rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Terminem tym określa się społeczeństwo, w którym towarem staje się informacja, w którym przewiduje się rozwój usług związanych z przesyłaniem, przetwarzaniem oraz przechowywaniem informacji. Społeczeństwo, które posiada do tego niezbędne narzędzia, które ogólnie nazywane są infrastrukturą społeczeństwa informacyjnego[3]. Pamiętać jednak należy, że SI to nie tylko infrastruktura i narzędzia ale również kompetencje cyfrowe użytkowników, czyli harmonijny zespół wiedzy, umiejętności i postaw, które pozwalają na „efektywne wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w różnych obszarach życia, tak w pracy, nauce, rozrywce, czy załatwianiu spraw urzędowych, a długofalowo – osiąganiu osobistej samorealizacji, aktywności zawodowej i społecznej[4].

W poprzedniej perspektywie finansowej można było wskazać na poziomie krajowym trzy główne programy wparcia rozwoju SI, na które składały się: Regionalne Programy Operacyjne (RPO), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG) oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Ostatnie pięć lat to czas zintensyfikowanego działania administracji publicznej na rzecz rozwoju gospodarki cyfrowej. Obecnie przyszedł moment na interwencję terytorialną, gdyż większość dostępnych środków jest skumulowana w 16 RPO. Interwencje ponadregionalna i krajowa została zapisana w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa (POPC), jest komplementarna z kierunkiem strategii wdrażanej z poziomu krajowego.

Analiza wsparcia instrumentów finansujących pokazuje zmianę modelu finansowania inwestycji w infrastrukturę ICT na przełomie dwóch perspektyw unijnych przy uwzględnieniu koordynacji działań szczebla rządowego, z poszanowaniem autonomii samorządów regionalnych akcentującą tym samym wymiar interwencji lokalnych. Model ten stał się horyzontalny wobec większości celów interwencji publicznej w Polsce. Dlatego przy okazji planowania projektów w zakresie ICT warto czerpać wzorce z dobrych praktyk, których dostarczają zrealizowane projekty zagraniczne. Należy spojrzeć na ich systemowość, ale także elastyczność interwencji i adaptację do potrzeb wybranych grup interesariuszy, a także uwzględnianie regionalnego, czy nawet lokalnego kontekstu ich wykorzystania w życiu.

POPC ma zapewnić trzy kluczowe obszary wsparcia: dokończenie infrastruktury SI, wzmocnienie kompetencji cyfrowych obywateli oraz udostępnienie usług publicznych, dla samorządów, dla społeczeństwa i dla biznesu. W tym zakresie warto się uczyć od najlepszych,

[3] *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013,* str.116.

[4] Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, *Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania programu Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz koordynacji celu tematycznego, raport końcowy*, Warszawa 2015, str.4.

choćby od Estonii. „Estonia to przecież dawny blok wschodni, razem wchodziliśmy do Unii, i 20 lat temu jej poziom rozwoju był niski. Teraz to taki „europejski tygrys", który nakierował się na wykorzystanie nowoczesnych technologii, szczególnie informatycznych. I to nie tylko w biznesie, bankowości, ale również w administracji, i w tym obszarze przegoniła inne kraje. To digitalizowanie gospodarki i społeczeństwa pomaga Estonii w znacznie lepszym rozwoju. Staje się ona wzorem dla bardziej rozwiniętych społeczeństw i krajów"[5]. Chociaż inwestycje w infrastrukturę SI wydają się oczywiste, warto zadać pytanie: dlaczego koniecznie trzeba podnosić kompetencje w obszarze cyfryzacji? Odpowiedź znaleźć można m.in. w raporcie *Jak cyfryzować Polskę, monitoring stanowisk i programów w zakresie polityki cyfryzacyjnej*. Analiza raportu pokazuje ogólną tendencję do traktowania kwestii rozwoju kompetencji cyfrowych jako drugorzędnej dla rozwoju SI. Lekceważenie tego obszaru aktywności przez administrację publiczną o tyle zaskakuje, że w przeciwieństwie do pozostałych obszarów jest to sfera wymagająca interwencji publicznej – rynek w niewielkim stopniu zajmuje się brakami kompetencyjnymi użytkowników, a tym bardziej kwestią wykluczenia cyfrowego znacznej części Polaków.

W cytowanym raporcie interesująco przedstawia się rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie o „infrastrukturę twardą", tak istotną w procesie budowania społeczeństwa informacyjnego. Stosunkowa najłatwiejsza jest interwencja z wykorzystaniem zewnętrznych środków finansowych – respondenci dość dobrze ocenili ten obszar – analiza odpowiedzi pokazuje, że organizacje poszczególnych sektorów, w tym: administracja, sektor organizacji pozarządowych (NGO) oraz przedsiębiorcy mają dobre wyczucie barier w zakresie korzystania z technologii cyfrowych. Świadczy o tym również znacznie częstsze wskazywanie barier kompetencyjnych (miękkich). Świadomość ta wydaje się większa w trzecim sektorze, podczas gdy organizacje publiczne i gospodarcze skłonne są częściej wiązać kłopoty w korzystaniu z technologii cyfrowych z barierami twardymi. Jest to o tyle niepokojące, że z oczywistych przyczyn to właśnie administracja i biznes w znacznej mierze decydują o kierunkach interwencji w obszarze technologii cyfrowych, mając nieporównywalnie większe możliwości legislacyjne i finansowe niż instytucje działające w sektorze pozarządowym. Znacznie rzadziej wskazywano bariery twarde jako te, które mają szczególne znaczenie dla korzystania z ICT[6].

Z badania wynika, że wszystkie zainteresowane grupy wskazują na głęboką potrzebę interwencji na rzecz podniesienia kompetencji cyfrowych poprzez określenie znaczenia edukacji cyfrowej dla

[5] Kwieciński J., w audycji *Fundusze unijne 2014-2020: nadchodzi rewolucja cyfrowa*, źródło: http://www.polskieradio.pl/42/4264/Artykul/1350228,Fundusze-unijne-20142020-nadchodzi-rewolucja-cyfrowa, Polskie Radio, (12.08.2016).

[6] Jasiewicz J., Tarkowski A., Szymborska M., *Raport „Jak cyfryzować Polskę. Monitoring stanowisk i programów w zakresie polityki cyfryzacyjnej*, Wydawnictwo Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015, s.7.

wielu grup społecznych: dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, studentów, osób aktywnych zawodowo, seniorów i osób w wieku emerytalnym, osób niepełnosprawnych, osób nieaktywnych zawodowo, pracowników administracji państwowej, nauczycieli i pracowników instytucji kultury oraz prywatnych przedsiębiorców. Na uwagę zasługuję fakt, że w opinii respondentów większej interwencji wymagają grupy osób młodych lub w sile wieku niż inwestowanie w e-integrację osób wykluczonych cyfrowo. W dalszej części artykułu przedstawiona zostanie odpowiedź na kluczowe w tym kontekście pytania: jak duże środki z funduszy strukturalnych są uruchamiane jako źródło finansowania inwestycji ICT oraz czy są one wystarczające w ramach komponentu krajowego i regionalnego.

2. Perspektywa finansowa 2007-2013 wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce

Zgodnie z zapisami Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności - NSRO), przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. oraz zaakceptowanego przez Komisję Europejską w maju 2011r., instytucjami zarządzającymi regionalnymi programami operacyjnymi są samorządy województw. Oznacza to realizację idei decentralizacji programowania rozwoju regionów w okresie 2007-2013, czyli przekazanie regionom kompetencji w zakresie przygotowania i wdrażania regionalnych programów operacyjnych[7].

Bezpośrednie finansowanie rozwoju technologii cyfrowych można było znaleźć chociażby w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 (RPO WŁ 2007-2013), który został przygotowany na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, oraz na podstawie Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

RPO WŁ 2007-2013 to dokumentem programowy, przede wszystkim o charakterze operacyjnym, określający główne kierunki rozwoju województwa zmierzające m.in. do poprawy konkurencyjności gospodarczej województwa łódzkiego, promowania zrównoważonego rozwoju regionu oraz zapewnienia większej spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej regionu.

Celem strategicznym RPO WŁ 2007-2013 była integracja regionu z europejską i globalną przestrzenią społeczno-gospodarczą jako środkowoeuropejskiego centrum rozwoju, sprzyjającego

[7] *Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013*, Wydawnictwo Województwo Łódzkie, Łódź 2011, str.4.

zamieszkaniu i gospodarce, oraz dążenie do budowy wewnętrznej spójności przy zachowaniu różnorodności jego miejsc[8].

Zgodnie z tabelami finansowymi zawartymi w NSRO województwo łódzkie dysponowało w latach 2007-2013 kwotą wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 1 046,02 mln euro, co w powiązaniu z wkładem własnym beneficjentów wyniosło 1 334,46 mln euro[9].

Dostępne mechanizmy finansowania Osi IV Społeczeństwo informacyjne 78,1 mln euro przyczyniły się do zwiększenia dostępności ICT, przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu oraz poprawiły umiejętności posługiwania się narzędziami ICT w społeczeństwie. Do katalogu wykonanych operacji można zaliczyć działania z zakresu infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wsparcia e-usług publicznych oraz e–technologii dla przedsiębiorstw. Wśród projektów realizowanych w ramach tej osi można było wskazać m.in.: budowę lub rozbudowę regionalnych systemów transmisji i przetwarzania danych elektronicznych, inwestycje w usługi lub aplikacje dla obywateli (e–zdrowie, e–administracja, e–kształcenie,).

Udzielone wsparcie spowodowało upowszechnianie infrastruktury ICT, zakupy inwestycyjne umożliwiające świadczenie usług on–line przez MŚP przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi ICT, a wszystko po to, by wyrównać dysproporcje wewnątrzregionalne, dysproporcje pomiędzy województwem łódzkim a resztą kraju i Europy oraz spowodować rozwój społeczeństwa informacyjnego dążąc do osiągnięcia celu strategicznego programu.

2.1 Komponent Krajowy w perspektywie unijnej na lata 2007-2013

Na poziomie krajowym w poprzedniej perspektywie finansowej kluczowy dla inwestycji w ICT był Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG) przyjęty przez Radę Ministrów 30 października 2007r. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka to jeden z 6 programów krajowych NSRO, który finansowany był ze środków europejskich. Program skierowany przede wszystkim do przedsiębiorców, którzy zamierzali realizować innowacyjne projekty, związane z badaniami i rozwojem, nowoczesnymi technologiami, inwestycjami o dużym znaczeniu dla gospodarki lub wdrażaniem i stosowaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Kwota alokacji na ten program to 10 miliardów euro[10]. Jednak linia demarkacyjna pomiędzy programami wyraźnie wskazuje, że w ramach programu POIG nie była wspierana innowacyjność lokalna czy też regionalna, tak jak w przypadku RPO czy Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej. W ramach POIG wspierane były projekty innowacyjne w skali kraju lub na poziomie

[8] *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, Wydawnictwo Województwo Łódzkie, Łódź 2011, str.5.
[9] Ibidem.
[10] http://www.poig.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_poig.aspx, (03.09.2016).

międzynarodowym dotyczące innowacyjności produktowej, procesowej, marketingowej i organizacyjnej, które w sposób bezpośredni lub pośredni przyczyniły się do powstawania i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw.

Strukturę POIG wyróżniały dwie osie wspierające ICT:

- Oś priorytetowa 2. „*Infrastruktura sfery B+R*", której podstawowym celem było wsparcie inwestycji w aparaturę naukowo-badawczą oraz budynki ośrodków o wysokim potencjale badawczym, zapewnienie środowisku naukowemu dostępu do zaawansowanych technologii informatycznych, bezpiecznego przesyłu danych w Polsce oraz umożliwienie prowadzenia nowoczesnych badań z zastosowaniem technologii społeczeństwa informacyjnego.
- Oś priorytetowa 8. „*Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki*". Celem ósmej osi priorytetowej było przede wszystkim wspieranie działań w zakresie tworzenia usług elektronicznych i zapewnienie elektronicznej komunikacji między przedsiębiorstwami, a także przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu[11]. Projekty realizowane w ramach tego działania polegały głównie na dostarczeniu sprzętu elektronicznego do gospodarstw domowych, instytucji publicznych z terenów zagrożonych wykluczeniem cyfrowym.

Tabela nr 1- *Plan finansowy dla POIG na lata 2007-2013 w osi 2 oraz 8*

Numer i nazwa	Wkład wspólnotowy	Wkład krajowy	Razem	Wskaźnik współfinansowania
Oś 2 Infrastruktura sfery B+R	1 225 899 305	216 335 172	1 442 234 477	85%
Oś 8 Społeczeństwo Informacyjne zwiększenie innowacyjności gospodarki	1 018 215 895	448 685 158	1 466 901 053	69,41%

Opracowanie własne, źródło Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Plan Finansowy.

Instytucją zarządzająca dla programu był Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaś instytucją pośredniczącą dla osi II Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, a dla osi 8 Departament Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

3. Perspektywa Finansowa 2016-2020 wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce

Obecna perspektywa finansowa (na lata 2014-2020) kładzie szczególny nacisk na celowość oraz efektywność wydatkowania środków. Fundusze pomocowe zostały przekazane przede wszystkim na poziom samorządów regionalnych dla skuteczniejszej interwencji w obszarach wynikających z dokumentów programowych na poziomie województwa. W makroregionie centralnym, do którego należy województwo łódzkie 68,2%, gospodarstw domowych posiada

[11] *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka*, przyjęty przez Radę Ministrów 19.12.2006 r.

dostęp do szerokopasmowego Internetu. Odsetek osób, które nigdy nie korzystały z komputera zmniejszył się na przestrzeni lat 2007-2010 o 22% i wynosi w makroregionie centralnym 33%[12]. Powyższe dane zostały wykorzystane przy okazji aktualizacji *Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Łódzkiego* i w wyniku dokonanej oceny, branża Informatyka i telekomunikacja została wyłoniona jako jedna z branż z największym potencjałem rozwoju w województwie łódzkim[13]. Dzięki temu podmioty działające w obszarach specjalizacji regionu mogą ubiegać się o wsparcie z funduszy Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 (RPO WŁ 2014-2020), w szczególności na projekty dotyczące zagadnień znajdujących się na styku branży oraz technologii[14].

RPO WŁ 2014-2020 odpowiada na kluczowe wyzwania rozwojowe regionu, przyczyniając się jednocześnie do realizacji celów Umowy Partnerstwa i włączając się w realizację celów *Strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020*. RPO WŁ 2014-2020 składa się z dwunastu jednofunduszowych osi priorytetowych, oś odpowiedzialna za przedsięwzięcia służące rozwojowi i zwiększeniu dostępności e-usług sektora publicznego, to oś priorytetowa *VII Infrastruktura dla usług społecznych*. Celem działania VII.1 jest zwiększenie wykorzystania e-usług publicznych, w tym informacji sektora publicznego, przez mieszkańców województwa łódzkiego. W ramach działania VII.1 przewiduje się wsparcie rozwoju usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną (w szczególności usług o wysokim poziomie dojrzałości), w zakresie e-administracji (w tym systemów informacji przestrzennej), e-bezpieczeństwa, e-zdrowia. Inwestycje w tym obszarze pozwolą na zwiększenie dostępności usług elektronicznych oraz wpłyną na poprawę stopnia ich wykorzystania przez mieszkańców województwa łódzkiego. Dla w/w osi Instytucją Zarządzającą dla programu RPO jest zarząd województwa obsługiwany przez Departament ds. Regionalnego Programu Operacyjnego.

Tabela 2 – *Plan Finansowy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego dla osi VII*

Numer i nazwa	Wkład wspólnotowy	Wkład krajowy	Razem	Wskaźnik współfinansowania
Oś 7 Infrastruktura dla usług społecznych	127 736 610	22 541 756	150 276 366	85%

Opracowanie własne, źródło: *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020*

[12] *Wykorzystanie technologii informacyjno-(tele)komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2012 r.*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 2012.
[13] *Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego*, uchwała sejmiku łódzkiego nr XXXV/680/13 Łódź 2013.04.26, str. 106
[14] Ibidem

3.1 Komponent Krajowy w perspektywie unijnej na lata 2014-2020 r.

„Do roku 2020 każdy Polak ma mieć dostęp do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s. To nowość, do tej pory programu poświęconego tylko i wyłącznie informatyzacji nie było”[15] – to jedno zdanie mówi o genezie oraz celowości stworzenia PO PC. Cyfryzacja Polski i budowa e-administracji są jednymi z priorytetowych obszarów wsparcia w nowej perspektywie finansowej 2014-2020. Są też obszarami, gdzie w pierwszej kolejności można ubiegać się o dotacje. POPC przygotowany został na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego[16]. Projekt POPC został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r., a następnie zaakceptowany przez Komisję Europejską (KE) decyzją z dnia 5 grudnia 2014 r.[17]

Zarówno na poziomie krajowym (POPC) jak i regionalnym (RPO) przewidziano możliwość wsparcia w tworzeniu nowych i rozwoju istniejących e-usług publicznych. Różnica pomiędzy programami dotyczy przede wszystkim rodzaju wnioskodawców, w ramach PO PC są to jednostki administracji rządowej i podmioty im podległe, sądy i prokuratury oraz ich partnerstwa, natomiast w przypadku RPO wnioskodawcami mogą być przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego oraz różnego rodzaju (w zależności od województwa) instytucje publiczne o zasięgu regionalnym. Przy ocenie projektów brany będzie pod uwagę przede wszystkim stopień dojrzałości usług publicznych. Preferowane będą projekty zakładające e-usługi co najmniej na 3 poziomie dojrzałości, zakładającym dwustronną interakcję, czyli możliwość wyszukiwania informacji, pobierania danych oraz wysyłania formularzy drogą internetową.

Za obsługę wniosków aplikacyjnych w PO PC odpowiada instytucjonalnie Centrum Projektów Polska Cyfrowa, pierwotnie nazwana Władzą Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare, która została powołana w 1994 r. na mocy Umowy Finansowej zawartej pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską. Od 27 grudnia 2011 r. Władza Wdrażająca Programy Europejskie jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Cyfryzacji o nazwie Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Realizuje w imieniu Rządu RP zadania związane z zarządzaniem środkami

[15] Wasiak M. w wywiadzie dla Polskiego Radia, źródło: http://www.polskieradio.pl/42/4264/Artykul/1350228,Fundusze-unijne-20142020-nadchodzi-rewolucja-cyfrowa (24.07.2016).
[16] Decyzja Wykonawcza Komisji z dnia 5.12.2014 r. przyjmująca niektóre elementy programu operacyjnego „*Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „*Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*” w Polsce CCI2014PL16RFOP002 (przyp. J. Mielczarek).
[17] https://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/POPC_SZOOP_26072016.pdf, (15.07.2016).

funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, środkami pochodzącymi z bezzwrotnej pomocy zagranicznej oraz środkami innych programów powierzonych jej do realizacji, w tym:

Program Operacyjny Polska Cyfrowa – I, II, i III oś priorytetowa.

Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka" – w zakresie VII osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji" oraz VIII osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki" – Działanie 8.3 „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu" i Działanie 8.4 „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie 'ostatniej mili' " (Instytucja Pośrednicząca II stopnia/Instytucja Wdrażająca).

W ramach wykonywania zadań określonych Władza Wdrażająca, w szczególności:

- nadzoruje wdrażanie powierzonych jej programów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych, inicjatyw europejskich oraz innych funduszy europejskich, w tym programów pomocy przedakcesyjnej;
- planuje, rozlicza i kontroluje płatności i gospodarkę środkami finansowymi w ramach powyższych programów w zakresie nie przekazanym innym podmiotom;
- monitoruje finansowy i rzeczowy postęp realizacji projektów;
- wydaje certyfikaty kwalifikowalności wydatków w ramach wdrażanych przez nią programów[18].

POPC będzie realizował następujące priorytety inwestycyjne przypisane do Celu Tematycznego 2:

2.a poszerzanie zakresu dostępności łączy szerokopasmowych oraz wprowadzanie szybkich sieci internetowych oraz wspieranie wprowadzania nowych technologii i sieci dla gospodarki cyfrowej oraz

2.c wzmocnienie zastosowań TIK dla e -administracji, e-uczenia się, e-włączenia społecznego, e-kultury i e-zdrowia.

Zgodnie z powyższym ustalono następujące osie priorytetowe w POPC:

Oś I Powszechny dostęp do szybkiego Internetu Wsparciem objęte będą projekty w zakresie powstania sieci szerokopasmowych na obszarach, na których bez wsparcia publicznego, nie wystąpiłyby samodzielne inwestycje przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Szczególnym założeniem wsparcia jest maksymalizacja pokrycia kraju nowoczesnymi sieciami dostępowymi NGA, umożliwiającymi świadczenie usług i dostępu do Internetu o parametrach co najmniej 30 Mb/s.

[18] *Regulamin Organizacyjny Centrum Projektów Polska Cyfrowa* załącznik do Zarządzenia 7/26, Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa z dnia 28.07.2016

Oś II E-administracja i otwarty rząd: Celem wsparcia będzie poszerzenie zakresu spraw, które obywatele i przedsiębiorcy mogą załatwić drogą elektroniczną. Bezpośrednio będzie się to odbywać poprzez elektronizację nowych usług publicznych oraz poprawę funkcjonalności i e-dojrzałości usług istniejących, a pośrednio poprzez usprawnianie usług wewnątrzadministracyjnych (A2A), niezbędnych dla świadczenia usług publicznych.

Ponadto wsparcie będzie ukierunkowane na poprawę pracy urzędów poprzez cyfryzację procesów i procedur, jak również na udostępnienie informacji sektora publicznego, takich jak dane pochodzące ze źródeł administracyjnych, zasoby kultury oraz zasoby nauki.

Oś III Cyfrowe kompetencje społeczeństwa adresowana do grup o zróżnicowanych poziomach kompetencji cyfrowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz włączenia cyfrowego. Wsparcie nakierowane będzie na rozwój kompetencji osób z grupy zagrożonej wykluczeniem cyfrowym oraz użytkowników chcących rozwijać posiadane kompetencje cyfrowe. Ponadto działania mające na celu wzmocnienie i wykorzystanie potencjału programistów zorientują ich umiejętności na istotne potrzeby o charakterze społecznym lub gospodarczym i jednocześnie wypromują korzyści, jakie TIK mogą przynieść dla ich posiadacza oraz ogółu społeczeństwa, czego również dotyczyć będą planowane w ramach osi kampanie edukacyjno-informacyjne[19].

Pierwsze nabory wniosków w ramach Programu Polska Cyfrowa już się rozpoczęły.

Warto zauważyć że w bieżącej perspektywie finansowej dotacje w zakresie cyfryzacji można również uzyskać przy okazji ubiegania się o dofinansowanie w ramach działań związanych z transportem, środowiskiem oraz dziedzictwem kulturowym. W przypadku projektów dotyczących infrastruktury drogowej oraz rozwoju transportu pojawi się możliwość zastosowania narzędzi do organizacji i zarządzania ruchem, takich jak elektroniczny system obsługi pasażerskiej czy tablice informacyjne.

Ubiegając się o dotacje z obszaru ochrony oraz rozwoju dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, jednym z elementów projektu może być digitalizacja zasobów kultury. Natomiast w ramach działań dotyczących ochrony środowiska możliwe będzie zastosowanie nowoczesnych systemów ostrzegania i prognozowania zagrożeń.

4. Zakończenie

O ile inwestycje infrastrukturalne i uruchamianie e-usług nie powinny sprawiać większych problemów administracji publicznej, NGO i podmiotom komercyjnym, to wyzwaniem może stać się podnoszenie kompetencji cyfrowych Polaków. Jednym z głównych problemów związanych z ich rozwijaniem oraz motywowaniem obywateli do korzystania z nowych technologii jest brak

[19] *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, Wydawnictwo Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016.

spójnej polityki i koordynacji w kraju, przede wszystkim na poziomie działań poszczególnych podmiotów. Sytuacja taka skutkuje rozdrobnieniem inicjatyw aktywizacyjnych, brakiem jednolitego podejścia, niewyciąganiem wniosków z dotychczasowych doświadczeń, nieefektywnym wydatkowaniem środków finansowych (na przykład przez brak wymiany powstających zasobów). Tymczasem nie ulega wątpliwości, że sprawne państwo, aby mogło efektywnie spełniać swoje funkcje, powinno zapewnić wysoką jakość usług administracji publicznej, która może być osiągnięta między innymi dzięki cyfryzacji nie tylko rozumianej jako inwestycje w infrastrukturę ICT. Budowanie i udostępnianie społeczeństwu e-usług przyczyniać się będzie do tworzenia spójnego i efektywnego systemu informacyjnego państwa[20]. Dlatego główną rekomendacją w obszarze budowy kompetencji cyfrowych jest zapewnienie lepszej koordynacji działań między podmiotami administracji publicznej i administracji samorządowej oraz podmiotami realizującymi projekty na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych[21].

Dodatkowo należy zobowiązać samorządy regionalne do uzupełnienia dokumentów strategicznych o strategie cyfryzacji uwzględniające lokalne specyfiki wykorzystania nowych technologii synchronizowane z potrzebami lokalnego rynku oraz specyfiki regionu. Wśród działań niezbędnych zmianę na etapie przygotowania dokumentów programowych widać już zmianę w odejściu od interwencji o charakterze wyłącznie infrastrukturalnym (zakup wyposażenia, laboratoria badawcze wykorzystujące nowoczesny sprzęt technologiczny), do działań komplementarnych uwzględniających także podnoszenie kompetencji i umiejętności a także łączenia sfery biznesu z nauką na szczeblu akademickim.

Obecna perspektywa finansowa 2014-2020, w założeniach odpowiada na te potrzeby szczególnie na szczeblu regionalnym łącząc interwencję dwóch funduszy Europejskiego Funduszu Społecznego z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, co pozwala na pozytywne zaimplementowanie i wdrożenie projektów ICT finansowanych ze środków unijnych.

Bibliografia:

1. *Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania programu Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz koordynacji celu tematycznego, raport końcowy*, Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2015.
2. Jasiewicz J., Tarkowski A., Szymborska M., *Raport „Jak cyfryzować Polskę. Monitoring stanowisk i programów w zakresie polityki cyfryzacyjnej*, Wydawnictwo Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015.

[20] *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, str. 85.
[21] Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, *Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania programu Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz koordynacji celu tematycznego, raport końcowy*, Warszawa 2015, str.92.

3. Kwieciński J., w audycji *Fundusze unijne 2014-2020: nadchodzi rewolucja cyfrowa*, źródło: http://www.polskieradio.pl/42/4264/Artykul/1350228,Fundusze-unijne-20142020-nadchodzi-rewolucja-cyfrowa, Polskie Radio, (12.08.2016).
4. *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka*, przyjęty przez Radę Ministrów 19.12.2006 r.
5. *Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego*, uchwała sejmiku łódzkiego nr XXXV/680/13 Łódź 2013.
6. *Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013*, Wydawnictwo Województwo Łódzkie, Łódź 2011.
7. Sejmik Województwa Łódzkiego, *Strategia Rozwoju Województwa 202*0 , Wydawnictwo Województwo Łódzkie, Łódź 2006.
8. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, Wydawnictwo Ministerstwo Rozwoju, źródło: https://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/POPC_SZOOP_26072016.pdf
9. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, Wydawnictwo Województwo Łódzkie, Łódź 2011.
10. *Regulamin Organizacyjny Centrum Projektów Polska Cyfrowa* załącznik do Zarządzenia 7/26, Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa z dnia 28.07.2016.
11. Wasiak M. w wywiadzie dla Polskiego Radia, źródło: http://www.polskieradio.pl/42/4264/Artykul/1350228,Fundusze-unijne-20142020-nadchodzi-rewolucja-cyfrowa (24.07.2016).
12. *Wykorzystanie technologii informacyjno-(tele)komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2012 r.*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 2012.

Marta Borowska-Stefańska[1], Dariusz Mikołajczyk[2], Wykorzystanie BDOT i OPENSTREETMAP do zarządzania ryzykiem powodziowym

Streszczenie:

W artykule za cel przyjęto ocenę wykorzystania baz danych BDOT i OSM do zarządzania ryzykiem powodziowym. Obecnie odchodzi się od założenia, że istnieje skuteczna metoda ochrony przed powodzią, do filozofii według której całkowita ochrona jest niemożliwa, zatem szkody oraz straty powodziowe można jedynie ograniczać. Podejście to zostało sformułowane w Dyrektywie 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w tzw. Dyrektywie Powodziowej[3]. W celu wypełnienia przez Polskę założeń Dyrektywy Powodziowej i stworzenia map zagrożenia oraz map ryzyka powodziowego powstał projekt Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK). W ramach tego projektu, GUiK opracowuje m.in. Bazę Danych Obiektów Topograficznych (BDOT), która jest kluczowa dla realizacji działań przeciwpowodziowych[4]. OpenStreetMap (OSM) to projekt społecznościowy, dzięki któremu każdy ma dostęp do edytowalnej mapy świata, bez ograniczeń[5]. Dane te mogą zostać wykorzystane w jednym z etapów zarządzania kryzysowego, a dokładniej przy ewakuacji: ludności z zagrożonego zalaniem obszaru, inwentarza i dobytku materialnego. Zarówno BDOT, jak i OSM, to narzędzia, które mogą być użyte do ograniczania, przewidywania i minimalizowania skutków powodzi.

Słowa kluczowe: zarządzanie ryzykiem powodziowym, OSM, BDOT, GIS

[1] **Dr Marta Borowska-Stefańska**, Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej.
[2] **Mgr Dariusz Mikołajczyk** Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Nordea Bank Danmark A/S S.A.
[3] Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka i zarządzania nim (Dyrektywa Powodziowa).
[4] Z. Kurczyński, *Mapy zagrożenia i mapy ryzyka powodziowego a Dyrektywa Powodziowa*, Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji, Vol. 23, 2012, s. 213-214.
[5] P. Cichociński, *Ocena przydatności OPENSTREETMAP jako źródła danych do analiz sieciowych*, Roczniki Geomatyki 2012, t.10, z.7 (57), s.16.

1. Wprowadzenie

Każdego roku powodzie generują ogromne szkody i stanowią zagrożenie dla ludzi[6]. W Polsce zagrożenie powodziowe obejmuje obszar ponad 2mln hektarów. Są to zarówno tereny zalewowe rzek, jak i obszary przymorskie (łącznie ok.7% powierzchni kraju)[7]. Zgodnie z Ustawą Prawo Wodne z dnia 18 lipca 2001 r. „powódź to takie wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego, zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności i mienia"[8]. Nie każde wezbranie jest powodzią, ale każda powódź jest spowodowana wezbraniem. Stopień ryzyka powodziowego jest determinowany gęstością zaludnienia, sposobem użytkowania dolin oraz terenów zalewowych, infrastrukturą techniczną itp. Powódź ma również aspekt ekonomiczny, który jest związany z problemem prawidłowego gospodarowania na terenach zagrożonych zalaniem i podtopieniami z jednej strony oraz wysokością wezbrania z drugiej. W sytuacji, gdy w zalanej dolinie znajduje się majątek o znacznej wartości, można mówić o dużej lub wręcz katastrofalnej powodzi. Najczęściej na skalę powodzi przyjmuje się wielkość szkód, do których zalicza się: zagrożenie zdrowia i życia ludzi, zniszczenia domów, dróg, upraw, zabytków, skażenie terenu i wód substancjami szkodliwymi, utrata miejsc pracy itp.[9].

Ze względu na genezę powodzi, przyczyny tworzenia się i proces jej przebiegu Lambor (1954) wyróżnił cztery zasadnicze jej typy: opadowe, roztopowe, sztormowe, zimowe[10].

Obecnie do przyczyn wezbrań zalicza się również katastrofy zapór wywołane wadami technicznymi oraz nadmiernym zasilaniem, zjawiska takie jak: trzęsienia ziemi, osuwiska, zatory lodowe, pływy morskie i wezbrania sztormowe zaostrzają zagrożenie powodziowe[11].

Najczęstszą przyczyną powodzi w Polsce są opady deszczu w półroczu letnim. W latach 1941-2010 ok. 59% powodzi było wywołanych właśnie na skutek opadów[12]. Powodzie to zjawiska o charakterze przyrodniczym i gospodarczym, trudne do przewidzenia. Ich udział w całości strat na

[6] S.N. Jonkman, J.K. Vrijling, A.C.W.M Vrouwenvelder, *Methods for the estimation of loss of life due to floods:a literature review and a proposal for a new method*, Natural Hazards 2008, p. 354.
[7] M. Kunicka, W. Galor, M. Habel, *Ocena zagrożenia powodziowego w dolinie dolnej Wisły w rejonie Bobrownik*, Journal of Health Sciences, 2014, s. 197.
[8] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229).
[9] L. Radczuk, R. Szymkiewicz, J. Jełowicki, W. Żyszkowska, J-F. Brun, *Wyznaczanie stref zagrożenia powodziowego*, Biuro Koordynacji Banku Światowego, Wrocław 2001, s. 20-21.
[10] J. Lambor, *Klasyfikacja typów powodzi i ich przewidywanie*, Gospodarka Wodna, 1954, z. 4, s. 129.
[11] J. Stachy, B. Fal,I. Dobrzyńska, J. Hołdakowska, *Wezbrania rzek polskich w latach 1951-1990*, IMGW, Warszawa 1996, s. 6.
[12] M. Kunicka, W. Galor, M. Habel, *Ocena zagrożenia powodziowego w dolinie dolnej Wisły w rejonie Bobrownik*, Journal of Health Sciences, 2014, s. 197.

świecie powodowanych przez zjawiska ekstremalne szacuje się na ok. 30%[13]. Dlatego tak ważne jest prowadzenie odpowiedniej polityki w zakresie ochrony przeciwpowodziowej[14].
W artykule za cel przyjęto ocenę wykorzystania baz danych BDOT i OSM do zarządzania ryzykiem powodziowym.

2. Zarządzanie ryzykiem powodziowym

Szkody powstałe na skutek powodzi wynikają z konfliktu pomiędzy przyrodą oraz użytkowaniem terenu przez człowieka. Rodzaj, a także zakres uszkodzeń zmienia się stale wraz z rozwojem społeczeństwa[15]. Z zagospodarowaniem terenów zagrożonych powodziami związane jest pojęcie ryzyka powodziowego, które oznacza „kombinację prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z nią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej"[16].

W dotychczasowej praktyce ochrony przeciwpowodziowej jako główne cele traktowano ochronę ludzi oraz minimalizację strat powodziowych. W tym celu podejmowano głównie działania techniczne[17]. Uważano, że zbyt słabe zagospodarowanie hydrotechniczne dolin rzecznych nie pozwala skutecznie redukować większych, czy wręcz katastrofalnych wezbrań i chronić przed utratą majątku[18]. Jak pokazały wieloletnie obserwacje, urządzenia te często zawodzą, zaś wiara w ich niezawodność powoduje eskalację zagrożenia życia (na skutek koncentracji osadnictwa w dnach dolin rzecznych i złudzenia bezpieczeństwa)[19]. W działaniach pomijano również aspekt środowiskowy. Dlatego niezwykle ważnym zadaniem jest opracowanie map zagrożenia powodziowego oraz ustanowienie zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do terenów zagrożonych[20]. Obecnie odchodzi się od założenia, że istnieje skuteczna metoda ochrony przed powodzią, do filozofii według której całkowita ochrona jest niemożliwa, zatem szkody oraz straty powodziowe można jedynie ograniczać. Podejście to zostało sformułowane w Dyrektywie

[13] Z. Kowalewski, *Powodzie w Polsce – rodzaje, występowanie oraz system ochrony przed ich skutkami*, Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie, t.6, z.1, 2006, s. 207 (207-220), za: W. Majewski, Światowy Dzień Wody 2004. [W:] *Woda i kataklizmy. Materiały z posiedzenia Komitetu Gospodarki Wodnej PAN, Warszawa 29 III 2004*, Wydawnictwo KDW PAN Gdańsk: 2004, s. 10-18.
[14] M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w wybranych miastach województwa łódzkiego*, Prace Geograficzne 2015, z.140, s. 75.
[15] ICPR, International commission for the protection of the Rhine, *Non-structural flood plain management: Measures and their effectiveness*, Koblenz, 2002, http://www.iksr.org/index.php (dostęp: 20.09.2014).
[16] Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka i zarządzania nim (Dyrektywa Powodziowa art. 2, pkt. 2).
[17] E. Bobiński, J. Żelaziński, *Czy można przerwać błędne koło ochrony przeciwpowodziowej?*, Gospodarka Wodna 1996, Nr 4, s. 104.
[18] J. Grochulski, *Hydrologiczno-ekonomiczne kryteria oceny wezbrań dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej*, Gospodarka Wodna 1975, Nr 1, s. 14.
[19] E. Bobiński, J. Żelaziński, *Czy można przerwać błędne koło ochrony przeciwpowodziowej?*, Gospodarka Wodna 1996, Nr 4, s. 104.
[20] E. Bobiński, J. Żelaziński, *Czy można przerwać błędne koło ochrony przeciwpowodziowej?*, Gospodarka Wodna 1996, Nr 4, s. 104-106.

2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w tzw. Dyrektywie Powodziowej[21]. Niezwykle istotne z punktu widzenia ochrony przed powodzią są zagadnienia ryzyka powodziowego oraz zarządzania nim. Głównym celem tego opracowania jest ograniczanie ryzyka powodziowego oraz zmniejszanie następstw powodzi. Dotyczy ona wszystkich rodzajów powodzi. Na państwa członkowskie nałożono zobowiązania, które składają się z trzech głównych etapów i polegają na konieczności opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego (etap 1, 2011 r.), map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego (etap 2, 2013 r.) oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym[22]. Wymagało to ujednolicenia metodyki sporządzania tego typu map w skali kraju, a także koordynacji działań w dorzeczach międzynarodowych. Odpowiedzią Polski na postawione wyzwania było Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Infrastruktury oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie opracowania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego z dnia 21 grudnia 2012[23]. Jest ono aktem wykonawczym do Ustawy Prawo Wodne z dnia 18 lipca 2001 r., dokonującym implementacji przepisów Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim[24].

Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawiono:

1. Obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub, takie, na których występuje prawdopodobieństwo pojawienia się zdarzenia ekstremalnego,
2. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią,
3. Obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku:

- przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego;
- zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego;
- zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących;
- zniszczenia lub uszkodzenia budowli ochronnych pasa technicznego.

Dla omawianych obszarów na mapach zagrożenia powodziowego zaprezentowano: zasięg powodzi, głębokość wody lub poziom zwierciadła wody, prędkość przepływu wody lub natężenie przepływu wody – w uzasadnionych przypadkach[25].

Omawiane mapy przygotowano w dwóch zestawach tematycznych:

- mapę zagrożenia powodziowego wraz z głębokością wody;

[21] Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka i zarządzania nim (Dyrektywa Powodziowa).
[22] G. Tsakiris, I. Nalbantis, A. Pistrika, *Critical Technical Issues on the EU Flood Directive*, European Water 2009, 25/26, s. 40-41.
[23] Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, (Dz. U. 2013 poz. 104).
[24] Z. Kurczyński, *Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego a Dyrektywa Powodziowa*, Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji 2012, Vol. 23, s. 210.
[25] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229).

- mapę zagrożenia powodziowego wraz z prędkościami oraz kierunkami przepływu wody.

Przedziały głębokości określono ze względu na zagrożenie ludzi i potrzeby ewentualnego opracowania planów ewakuacyjnych. Kryteria, które zostały wyznaczone dla map zagrożenia powodziowego, są powszechnie używane w krajach UE – Holandii, Francji, Niemczech oraz Szwajcarii[26].

Mapy ryzyka powodziowego sporządza się dla obszarów zagrożonych powodziami[27]. Przedstawiają one potencjalne negatywne skutki związane z powodzią. Zostały one przygotowane (na koniec grudnia 2013 r.) w podziale na dwa zestawy tematyczne, przedstawiające: zagrożenie dla ludności oraz potencjalne straty powodziowe, a także użytkowanie terenu oraz obszary i obiekty o szczególnym znaczeniu kulturowym, przyrodniczym, gospodarczym.

Ryzyko powodziowe wyrażono poprzez określenie zmiennych społeczno-ekonomicznych, tj.: szacunkowa liczba mieszkańców potencjalnie dotkniętych powodzią, budynki mieszkalne, wartości potencjalnych strat powodziowych, obiekty o szczególnym znaczeniu społecznym, obszary i obiekty o szczególnym znaczeniu kulturowym, przyrodniczym i gospodarczym, klasy użytkowania terenu[28].

Mapy ryzyka powodziowego przedstawiają również wartości strat powodziowych wyznaczonych dla 8 klas użytkowania terenu: zabudowę mieszkaniową, tereny przemysłowe, tereny komunikacyjne, lasy, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, użytki rolne, wody, pozostałe.

Ponadto na omawianych mapach znajdują się budynki mieszkalne oraz o znaczeniu społecznym, dla których określono średnie głębokości wody. Dzięki temu można oszacować stopień zagrożenia ludności według następujących klas:

- głębokość wody < 2 m (niskie i średnie zagrożenie dla ludzi);
- głębokość wody > 2 m (wysokie i bardzo wysokie zagrożenie dla ludzi).

Rozporządzenie w sprawie opracowywania map zagrożenia i map ryzyka powodziowego[29] jasno określa sposób obliczania wartości potencjalnych strat powodziowych, w poszczególnych klasach użytkowania terenu. Wykorzystano w niej funkcję strat, która zależy od głębokości wody oraz rodzaju użytkowania terenu.

[26] Z. Kurczyński, *Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego a Dyrektywa Powodziowa*, Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji 2012, Vol. 23, s. 211.
[27] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, art. 88d ust.2 (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229).
[28] Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, (Dz. U. 2013 poz. 104).
[29] Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, (Dz. U. 2013 poz. 104).

Mapy ryzyka powodziowego stanowią niezwykle cenne źródło informacji o stanie zagospodarowania przestrzennego terenów zagrożonych powodziami. Jest to jedyne opracowanie, które w sposób kompleksowy ujmuje tą tematykę. Zawierają one dane o szacunkowych stratach, a także o zagrożonych obiektach w postaci przestrzennej bazy danych GIS. Zabrakło na nich jednak zróżnicowania poziomu tego ryzyka, aby było ono porównywalne pomiędzy różnymi odcinkami rzek[30].

Informacje te zostały natomiast zawarte w Planach zarządzania ryzykiem powodziowym[31]. Przygotowano je dla dwóch poziomów odniesienia – obszarów dorzeczy i regionów wodnych. Celem tych dokumentów jest ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi, poprzez realizację wybranych działań służących minimalizacji zidentyfikowanych zagrożeń[32]. Podstawą ich opracowania były mapy zagrożenia i mapy ryzyka powodziowego. Mapy te stworzono na koniec 2013r., zaś Plany zarządzania ryzykiem powodziowym opublikowano w grudniu 2015r.[33]

Ochronę przeciwpowodziową należy postrzegać zatem jako działania kompleksowe, obejmujące zarówno techniczne, jak i nietechniczne metody ochrony[34]. Najkorzystniejszą sytuacją byłoby wyłączenie spod zabudowy obszarów narażonych na zalanie, a dopiero później regulacja fali powodziowej poprzez środki techniczne, w tym obwałowania i zbiorniki wodne[35]. Jednak ze względu na to, iż na wielu obszarach jest to niemożliwe, działania z zakresu zarządzania ryzykiem powodziowym powinny obejmować:

- zapobieganie zagrożeniu powodziowemu, czyli tzw. prewencyjne zapobieganie powstawaniu szkód wywoływanych powodziami poprzez rezygnację z budowy domów mieszkalnych, obiektów przemysłowych, obecnie i w przyszłości na obszarach zalewowych. Niezwykle istotne jest również dostosowywanie obiektów, które powstaną do stopnia zagrożenia powodziowego oraz wspieranie właściwego zagospodarowania terenu, praktyk rolniczych i leśnych. Polityka europejska, a tym samym i krajowa zakłada harmonizację działań realizowanych na mocy obu dyrektyw: Ramowej Dyrektywy Wodnej[36] i Dyrektywy Powodziowej[37] (dużą rolę odgrywać będzie proces planowania przestrzennego);

---

[30] M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w województwie łódzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2015, s. 22.

[31] M. Borowska-Stefańska, Metodologia oceny ryzyka powodziowego gmin województwa łódzkiego, Prace Geograficzne 2016, z. 147(w druku).

[32] http://www.powodz.gov.pl/pl/plany (dostęp: 07.07.2015).

[33] M. Borowska-Stefańska, *Ocena ryzyka powodziowego jako element wdrażania Dyrektywy Powodziowej – przykład Uniejowa*, Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast 2014, Rok XI, z. III, s. 6.

[34] M. Maciejewski, T. Walczykiewicz , *Powódź – nasze niekonsekwencje*, w: *Forum Naukowo-Techniczne Powódź 2010*, Warszawa 2010, s. 168.

[35] L. Starkel, *Funkcja powodzi w środowisku przyrodniczym dorzecza górnej Wisły*, [w:] *Powódź w dorzeczu górnej Wisły w lipcu 1997 roku,* L. Starkel, J. Grela (red.), Wyd. Oddziału PAN, Kraków 1998, s. 19.

[36] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dyrektywa Wodna).

- ochrona wskutek podejmowania środków strukturalnych i niestrukturalnych, w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa występowania powodzi lub/i jej wpływu w określonych miejscach;
- gotowość, obejmującą informowanie, a także ostrzeganie ludności o zagrożeniu powodziowym oraz o zasadach postępowania w wypadku jej wystąpienia (zasady ewakuacji);
- postępowanie awaryjne w sytuacji kryzysowej na podstawie planów awaryjnego zarządzania na wypadek wystąpienia powodzi;
- przywracanie normalnych warunków i wyciąganie wniosków, polegające na powracaniu możliwie najszybciej do takich warunków i łagodzeniu skutków społecznych oraz gospodarczych w przypadku osób dotkniętych[38].

Jak zauważa K. Kitowski, „nowoczesna i skuteczna ochrona przeciwpowodziowa wymaga konsekwentnie prowadzonych, długofalowych i wielokierunkowych działań w skali całego dorzecza. Wiąże się to z koniecznością przełamania wielu schematów oraz kompleksowego spojrzenia na sposób użytkowania rzek i ich dolin. Dla rozwiązania problemów ujawnionych przez kolejne powodzie konieczna jest ścisła współpraca specjalistów z różnych dziedzin”[39].

3. Wykorzystanie BDOT do oceny ryzyka powodziowego

W celu wypełnienia przez Polskę założeń tzw. Dyrektywy Powodziowej i stworzenia map zagrożenia oraz map ryzyka powodziowego powstał projekt Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK). Jest on realizowany w ramach 7. Osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Projekt ten prowadzony jest prze Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW) – lidera konsorcjum, do którego należą: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK), Instytut Łączności oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) jako organ wspierający. W ramach tego projektu, GUiK opracowuje m.in. Bazę Danych Obiektów Topograficznych (BDOT), która jest kluczowa dla realizacji działań przeciwpowodziowych[40].

Baza ta jest „ogólnokrajowym systemem gromadzenia i udostępniania danych topograficznych, na który poza danymi składa się odpowiedni system finansowania, organizacja, narzędzia informatyczne oraz akty prawne”. Aktem normatywnym, który określa standardy tej bazy jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011r.

[37] Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka i zarządzania nim (Dyrektywa Powodziowa).
[38] E. Nachlik, *Gospodarka wodna w kontekście przestrzeni kraju – rekomendacje dla KPZK*, Kraków 2008, s.4-5.
[39] K. Kitowski, *Dyrektywa Powodziowa a prewencyjne planowanie przestrzenne*, Przegląd Komunalny 2010, Nr 7, s. 48.
[40] Z. Kurczyński, *Mapy zagrożenia i mapy ryzyka powodziowego a Dyrektywa Powodziowa*, Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji, Vol. 23, 2012, s. 213-214.

w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych[41]. W BDOT gromadzi się następujące informacje: lokalizację przestrzenną obiektów w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych; charakterystykę obiektów; kody kartograficzne; metadane obiektów[42].

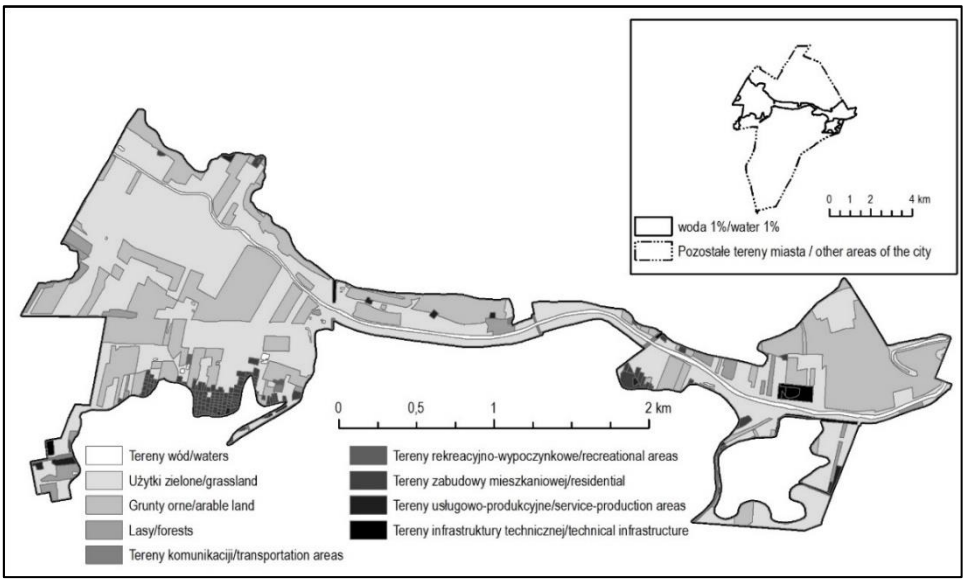
Dla stworzenia map ryzyka powodziowego niezwykle istotne są następujące dane topograficzne: użytkowanie terenu i jego zabudowa; działalność gospodarcza; obiekty i obszary o szczególnym znaczeniu społecznym, kulturowym, gospodarczym; potencjalne źródła zanieczyszczeń[43]. Do poprawnej analizy zagospodarowania w granicach obszarów wyznaczonych na mapach zagrożenia powodziowego, należy wykorzystać zarówno dane pochodzące z kompleksów pokrycia, jak i użytkowania terenu[4445]. Do kompleksów pokrycia terenu w BDOT zaliczone zostały najważniejsze, powierzchniowe elementy sytuacyjne terenu, rozróżnialne na podstawie ich cech fizjonomicznych. Obiekty należące do tej klasy w sposób kompletny opisują dany obszar. Kompleksy użytkowania terenu to powierzchnie jednorodne ze względu na pełnioną funkcję. Do grupy tej zaliczono przede wszystkie obiekty infrastruktury społecznej i gospodarczej. Nie opisują one w sposób ciągły obszaru, ale przekazują bardzo istotne informacje o użytkowaniu terenu[46]. W BDOT10k wydzielono 12 głównych kompleksów pokrycia terenu: wody powierzchniowe, tereny zabudowy, tereny leśne lub zadrzewione, tereny roślinności krzewiastej, tereny upraw trwałych, tereny roślinności trawiastej i upraw rolnych, tereny pod drogami kołowymi, szynowymi i lotniskowymi, grunt nieużytkowany, plac, składowisko odpadów, wyrobisko i zwałowisko, pozostały teren niezabudowane. Natomiast w ramach użytkowania tereny wydzielono 11 głównych kompleksów: mieszkaniowy, przemysłowo-gospodarczy, handlowo-usługowy, komunikacyjny, sportowo-rekreacyjny, usług hotelarskich, oświatowy, ochrony zdrowia

[41] http://geoportal.infoteren.pl/Resources/Docs/BDOT10k.pdf (dostęp: 04.02.2016r.).
[42] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz. U. Nr 279, poz. 1642).
[43] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz. U. Nr 279, poz. 1642).
[44] M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w gminach województwa łódzkiego*, Przegląd Geograficzny 2015, 87, 3, s. 536-537.
[45] M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w Uniejowie*, Biuletyn Uniejowski 2015, t. 4, s. 132.
[46] *Wytyczne techniczne Baza Danych Topograficznych (TBD)*, 2008, Główny Geodeta Kraju, s. 10-11.

i opieki społecznej, zabytkowo-historyczny, sakralny i cmentarz, inny kompleks użytkowania terenu[47].

Wynikiem nałożenia na siebie obu warstw jest szczegółowy obraz użytkowania ziemi na terenach zagrożonych powodziami[48]. Następnie można przyporządkować wyróżnione formy użytkowania i pokrycia terenu do 8 klas użytkowania ziemi, zgodnie z metodyką opisaną w Rozporządzeniu Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego[49], w celu wyceny potencjalnych strat materialnych[50] (rys. 1).

Rysunek 1. Klasy użytkowania ziemi wydzielone w celu oceny potencjalnych strat materialnych



Źródło: M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w wybranych miastach województwa łódzkiego*, Prace Geograficzne, z. 140 2015, s. 73.

Ponadto baza ta służy do identyfikacji potencjalnych źródeł zanieczyszczeń na danym terenie (cmentarzy, zabudowy przemysłowej, składowisk odpadów), miejsc gdzie na stałe lub czasowo może przebywać duża liczba osób, obiektów dziedzictwa kulturowego, czy terenów cennych

[47] Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz. U. Nr 279, poz. 1642).

[48] M. Borowska-Stefańska*, Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w gminach województwa łódzkiego, dorzecza Odry*, Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 2015, XXIX, Ostrołęka, s. 116-118.

[49] Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, (Dz. U. 2013 poz. 104).

[50] M. Borowska-Stefańska, *Ocena potencjalnych strat materialnych na terenach zalewowych, wyznaczonych dwoma metodami, w wybranych miastach województwa łódzkiego*, Problemy Rozwoju Miast, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast 2015, Rok XII, z. IV, s. 9.

przyrodniczo[5152]. BDOT ma istotne znaczenie w ocenie ryzyka powodziowego, której efektywność zależy właśnie od dostępnych baz danych topograficznych[53]. Analizowana baza zawiera wiele istotnych dla oceny ryzyka powodziowego informacji, jednak ze względu na to, że nie posiada wszystkich szczegółowych danych, nie może stanowić ona jedynego źródła informacji[54].

4. Baza OPENSTREETMAP

OpenStreetMap (OSM) to projekt społecznościowy, dzięki któremu każdy ma dostęp do edytowalnej mapy świata, bez ograniczeń[55]. Powstał on w 2004, a jego założycielem jest Steve Coast[56]. Dane te dostępne są na stronie *www.openstreetmap.org*. Od początku istnienia projektu, szczególny nacisk kładziono na sieć drogową. Drogi są wprowadzane do bazy jako liniowe[57]. Ich podstawowa klasyfikacja w OSM została zaprezentowana w tabeli 1.

Tabela. 1. Klasyfikacja dróg w OpenStreetMaps

Lp.	Klasyfikacja dróg w OSM
1.	Motorway – autostrada
2.	Trunk – droga ekspresowa
3.	Primary – droga krajowa (w Polsce)
4.	Secondary – droga wojewódzka (w Polsce)
5.	Tertiary – powiatowa (w Polsce)
6.	Unclassified – gminna (w Polsce)
7.	Residential – droga osiedlowa
8.	Living street – droga w strefie zamieszkania
9.	Track – droga gruntowa
10.	Pedestrian – utwardzona tylko dla pieszych
11.	Cycleway – utwardzona tylko dla rowerów
12.	Service – droga na wewnętrzne potrzeby przedsiębiorstwa lub gospodarstwa
13.	Footway – chodnik
14.	Path – ścieżka

Źródło: opracowano na podstawie Drop i in. 2013.

[51] http://www.spotkania-inspire.krakow.pl/materialy2011/3/5-Nachlik_Buczek_BDOT-powodz.pdf (dostęp: 04.02.2015r.).

[52] M. Borowska-Stefańska, *Flood risk assessment of Łódź province communes*, Humanities and Social Sciences 2015, vol. XX, 22, p. 14.

[53] http://www.spotkania-inspire.krakow.pl/materialy2011/3/5-Nachlik_Buczek_BDOT-powodz.pdf (dostęp: 04.02.2016r.).

[54] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz. U. Nr 279, poz. 1642).

[55] P. Cichociński, *Ocena przydatności OPENSTREETMAP jako źródła danych do analiz sieciowych*, Roczniki Geomatyki 2012, t.10, z.7 (57), s.16.

[56] M. Haklay, P. Weber, *OpenStreetMap: user-generated Street Maps*, IEEE Pervasive Computing 2008, 7 (4), p.12-18.

[57] P. Drop, P. Gajewski, M. Mackiewicz, *Zastosowanie danych OpenStreetMap oraz wolnego oprgramowania do badań dostępności komunikacyjnej w skali lokalnej*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Geographica Socio-Oeconomica 2013, 14, s. 159.

Do odpowiednich kategorii dróg mogą być dołączone, w postaci kolejnych tagów, dodatkowe informacje tj. rodzaj nawierzchni, jakość nawierzchni, liczba pasów ruchu, dopuszczalna prędkość, dopuszczenie do ruchu różnych pojazdów[58].

Dane te mogą zostać wykorzystane w jednym z etapów zarządzania kryzysowego, a dokładniej przy ewakuacji: ludności z zagrożonego zalaniem obszaru, inwentarza i dobytku materialnego. Wiodącą służbą, jeśli chodzi o prowadzenie działań powodziowych, jest straż pożarna[59]. Czas dojazdu jednostek straży pożarnej na miejsce zdarzenie, ma bezpośredni wpływ na ratowanie zdrowia i życia ludzi, a także skuteczność prowadzonych działań ratowniczych[60]. Dlatego tak ważne jest wytyczenie dróg ewakuacji i określenie obszaru działalności dla poszczególnych jednostek straży pożarnych. Do prowadzenia tych analiz niezbędne jest wykorzystanie danych będących w zasobie OSM oraz narzędzia do analiz sieciowych w GIS-ie[61].

W celu wyznaczenia dróg ewakuacji należy w pierwszej kolejności dokonać identyfikacji budynków w granicach terenów zagrożonych powodziami, w szczególności tych, w których na stałe lub czasowo może przebywać duża liczba osób. Następnie trzeba zaznaczyć miejsca lokalizacji jednostek PSP oraz OSP na badanym obszarze, a także miejsca, gdzie ludność uzyska schronienie. Do tego niezbędna jest znajomość map zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz Gminnych Planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Ponadto dla realizacji tych zadań można wykorzystać również Bazę Danych Obiektów Topograficznych. Na tej podstawie powinno się wyznaczać najszybsze drogi ewakuacji ludności z zagrożonych miejsc. W tym celu należy wyeksportować z zasobu OSM dane dotyczące dróg dla badanego obszaru, następnie sprawdzić kompletność bazy (w szczególności informacje odnośnie maksymalnej prędkości). Niestety część danych nie posiada wszystkich tagów, dlatego niezbędne jest uzupełnienie bazy, przed obliczaniem czasu przejazdu, po danym fragmencie drogi[62]. Następnie tak uzupełniona baza, z przeliczonym czasem przejazdu, służy do wykonania obliczeń, przy użyciu narzędzia do analiz sieciowych w GIS-ie. Na podstawie informacji o drogach, należy zbudować sieć, składającą się z węzłów i segmentów (rys. 2).

[58] P. Drop, P. Gajewski, M. Mackiewicz, *Zastosowanie danych OpenStreetMap oraz wolnego oprgramowania do badań dostępności komunikacyjnej w skali lokalnej*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Geographica Socio-Oeconomica 2013, 14, s. 159.

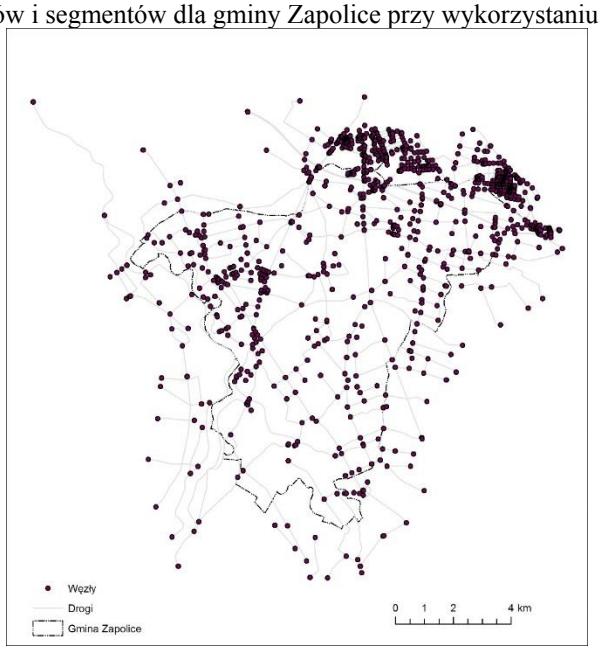
[59] *Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla województwa łódzkiego*, Oddział Zarządzania Kryzysowego Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Łódzki Urząd Wojewódzki, Łódź 2013, s. 20.

[60] T. Drzymała, S. Krawczyńska, J. Galaj, 2014, Badanie wpływu różnych czynników na czas dojazdu samochodów ratowniczo-gaśniczych z siedziby jednostki PSP na miejsce akcji, Logistyka, Nr 4, s. 232.

[61] M. Borowska-Stefańska, *Dostępność transportowa od straży pożarnych do obiektów społecznych zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodziami w województwie łódzkim z wykorzystaniem analiz sieciowych*, Transport Miejski i Regionalny 2016, Nr 3, s. 30.

[62] P. Drop, P. Gajewski, M. Mackiewicz, *Zastosowanie danych OpenStreetMap oraz wolnego oprgramowania do badań dostępności komunikacyjnej w skali lokalnej*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Geographica Socio-Oeconomica 2013, 14, s. 159.

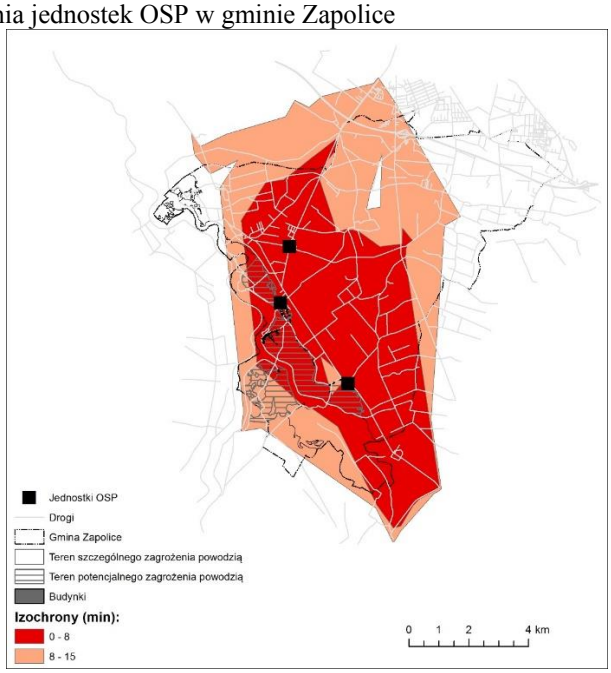
Rysunek 2. Sieć złożona z węzłów i segmentów dla gminy Zapolice przy wykorzystaniu bazy OSM



Źródło: opracowanie własne, 2016.

Poza wskazaniem dróg ewakuacji dla ludności, przy wykorzystaniu danych będących w zasobie OSM, można wyznaczyć zasięg oddziaływania zarówno jednostek PSP, jak i OSP (rys. 3).

Rysunek 3. Zasięg oddziaływania jednostek OSP w gminie Zapolice



Źródło: opracowanie własne, 2016.

5. WNIOSKI

W związku z występującymi powodziami, generującymi ogromne szkody, społeczności (a w szczególności władze) poszukują narzędzi mogących jeśli nie ograniczyć, to przewidywać i minimalizować skutki jej zaistnienia. Narzędziami takimi są zarówno BDOT (Bazy Danych

Obiektów Topograficznych), jak i OpenStreetMap. Pomimo odmiennego źródła finansowania – BDOT finansowany jest z funduszy europejskich oraz środków krajowych, zaś OpenStreetMap jest projektem społecznościowym – mogą one być skutecznie wykorzystywane w celu minimalizacji szkód wyrządzonych przez powódź. Zrozumiałym jest wprowadzenie możliwości partycypacji środków budżetowych w rozwoju bazy OpenStreetMap. Dzięki temu usprawniony zostanie proces podejmowania decyzji w ramach zarządzania kryzysowego. Jednoczesne wykorzystanie BDOT i OpenStreetMap skutkuje wzrostem efektywności prowadzonych działań. Wynika to z faktu m.in. opracowania dróg ewakuacji i określenia obszaru działalności dla poszczególnych jednostek ratowniczych (przy uwzględnieniu czasu dotarcia na miejsce zagrożone). Wspomniane narzędzia mogą być także stosowane przy projektowaniu zagospodarowania terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Wykorzystanie takich innowacyjnych rozwiązań do zarządzania ryzykiem powodziowym w służbie społeczeństwu gwarantowałoby znaczne ograniczeniu strat ekonomicznych wywołanych powodzią. Jednak wiąże się to z koniecznością szkolenia urzędników z możliwości ich użytkowania.

Literatura:

1. Bobiński E., Żelaziński J., *Czy można przerwać błędne koło ochrony przeciwpowodziowej?*, [w:] „*Gospodarka Wodna*" Nr 4 1996.
2. Borowska-Stefańska M., *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w wybranych miastach województwa łódzkiego*, Prace Geograficzne 2015, z.140.
3. Borowska-Stefańska M., *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w województwie łódzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
4. Borowska-Stefańska M., *Ocena ryzyka powodziowego jako element wdrażania Dyrektywy Powodziowej – przykład Uniejowa*, Problemy Rozwoju Miast. [w:] „*Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*", Rok XI, z. III2014.
5. Borowska-Stefańska M., *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w gminach województwa łódzkiego*, [w:] „*Przegląd Geograficzny"* nr 87 (3) 2015.
6. Borowska-Stefańska M., *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w Uniejowie*, [w:] „*Biuletyn Uniejowski*" t. 4, Uniejów 2015.
7. Borowska-Stefańska M*., Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w gminach województwa łódzkiego, dorzecza Odry,* [w:] „*Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego",* nr XXIX/2015, Ostrołęka 2015.
8. Borowska-Stefańska M., *Ocena potencjalnych strat materialnych na terenach zalewowych, wyznaczonych dwoma metodami, w wybranych miastach województwa łódzkiego*, [w:] „*Problemy Rozwoju Miast, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*", Rok XII, z. IV 2015.
9. Borowska-Stefańska M., *Flood risk assessment of Łódź province communes*, [w:] "*Humanities and Social Sciences*", vol. XX, 22, 2015.
10. Borowska-Stefańska M., *Dostępność transportowa od straży pożarnych do obiektów społecznych zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodziami w województwie łódzkim z wykorzystaniem analiz sieciowych*, [w:] „*Transport Miejski i Regionalny"*, Nr 3 2016.
11. Borowska-Stefańska M., *Metodologia oceny ryzyka powodziowego gmin województwa łódzkiego*, [w:] „*Prace Geograficzne*" (w druku), z. 147 2016.
12. Cichociński P., *Ocena przydatności OPENSTREETMAP jako źródła danych do analiz sieciowych*, [w:] „*Roczniki Geomatyki*", t. 10, z. 7(57), 2012.
13. Drop P., Gajewski P., Mackiewicz M., *Zastosowanie danych OpenStreetMap oraz wolnego oprgramowania do badań dostępności komunikacyjnej w skali lokalnej*, [w:] „*Acta Universitatis Lodziensis Folia Geographica Socio-Oeconomica*", nr 14, 2013.
14. Drzymała T., Krawczyńska S., Galaj J., 2014, *Badanie wpływu różnych czynników na czas dojazdu samochodów ratowniczo-gaśniczych z siedziby jednostki PSP na miejsce akcji*, [w:] „*Logistyka*", Nr 4, 2014.

15. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dyrektywa Wodna).
16. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka i zarządzania nim (Dyrektywa Powodziowa).
17. Grochulski J., *Hydrologiczno-ekonomiczne kryteria oceny wezbrań dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej*, [w:] „*Gospodarka Wodna*", Nr 1, 1975.
18. Haklay M., Weber P., *OpenStreetMap: user-generated Street Maps*, [w:] "*IEEE Pervasive Computing*", nr 7 (4), 2008.
19. ICPR, International commission for the protection of the Rhine, *Non-structural flood plain management: Measures and their effectiveness*, Koblenz, 2002, http://www.iksr.org/index.php (dostęp: 20.09.2014).
20. Jonkman S. N., Vrijling J.K., Vrouwenvelder A.C.W.M., *Methods for the estimation of loss of life due to floods:a literature review and a proposal for a new method*, [w:] "*Natural Hazards*" 2008.
21. Kitowski K., *Dyrektywa Powodziowa a prewencyjne planowanie przestrzenne*, [w:] „*Przegląd Komunalny*" Nr 7, 2010.
22. Kowalewski Z., *Powodzie w Polsce – rodzaje, występowanie oraz system ochrony przed ich skutkami*, [w:] „*Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie*", t.6, z.1, 2006, [za:} W. Majewski, Światowy Dzień Wody 2004. W: *Woda i kataklizmy*. Materiały z posiedzenia Komitetu Gospodarki Wodnej PAN, Warszawa 29 III 2004. Wydawnictwo KDW PAN, Gdańsk 2004.
23. Kunicka M., Galor W., Habel M., *Ocena zagrożenia powodziowego w dolinie dolnej Wisły w rejonie Bobrownik*, [w:] „*Journal of Health Sciences*", 2014.
24. Kurczyński Z., *Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego a Dyrektywa Powodziowa*, [w:] „*Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji*", Vol. 23, 2012.
25. Lambor J., *Klasyfikacja typów powodzi i ich przewidywanie*, [w:] „*Gospodarka Wodna*", z. 4, 1954.
26. Maciejewski M., Walczykiewicz T., *Powódź – nasze niekonsekwencje*, [w:] „*Forum Naukowo-Techniczne Powódź 2010"*, Warszawa 2010.
27. Nachlik E., *Gospodarka wodna w kontekście przestrzeni kraju – rekomendacje dla KPZK*, Kraków 2008.
28. *Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla województwa łódzkiego*, Oddział Zarządzania Kryzysowego Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Łódzki Urząd Wojewódzki, Łódź 2013.
29. Radczuk L., Szymkiewicz R., Jełowicki J., Żyszkowska W., Brun J-F., *Wyznaczanie stref zagrożenia powodziowego*, Biuro Koordynacji Banku Światowego, Wrocław 2001.
30. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz. U. Nr 279, poz. 1642).
31. Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, (Dz. U. 2013 poz. 104).
32. Stachy J., Fal B., Dobrzyńska I., Hołdakowska J., *Wezbrania rzek polskich w latach 1951-1990,* Wydawnictwo IMGW, Warszawa 1996.
33. Starkel L., *Funkcja powodzi w środowisku przyrodniczym dorzecza górnej Wisły*, [w:] *Powódź w dorzeczu górnej Wisły w lipcu 1997 roku,* Starkel L., Grela J. (red.), Wyd. Oddziału PAN, Kraków 1998.
34. Tsakiris G., Nalbantis I., Pistrika A., *Critical Technical Issues on the EU Flood Directive*, [w:] "*European Water*", nr 25/26, 2009, s. 39-51.
35. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229).
36. *Wytyczne techniczne Baza Danych Topograficznych (TBD)*, Główny Geodeta Kraju, Warszawa 2008.
37. Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz. U. Nr 279, poz. 1642).

Strony internetowe:

1. http://geoportal.infoteren.pl/Resources/Docs/BDOT10k.pdf (dostęp: 04.02.2016r.).
2. http://www.powodz.gov.pl/pl/plany (dostęp: 07.07.2015).
3. http://www.spotkania-inspire.krakow.pl/materialy2011/3/5-Nachlik_Buczek_BDOT-powodz.pdf (dostęp: 04.02.2016r.).

Ewa Cisowska-Sakrajda[1], *Joanna Wyporska-Frankiewicz*[2]

Anonimowy, elektroniczny wniosek o informację publiczną, a skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu[3]

Streszczenie:

W artykule został poruszony wycinek problematyki związanej z dostępem do informacji publicznej tj. możliwość i skuteczność złożenia skargi na bezczynność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej – polegającą na braku odpowiedzi na złożony drogą elektroniczną anonimowy wniosek dostępowy – do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Autorki – dostrzegając rangę i znaczenie dostępu do informacji publicznej – przedstawiły trudności natury prawnej jakie są związane z daleko idącym odformalizowaniem tego postępowania, które w praktyce przybrać może również postać anonimowego wniosku dostępowego. Zauważono przy tym praktyczne trudności związane ze złożeniem wniosku anonimowego oraz podjęto próbę sformułowania postulatów *de lege ferenda* w zakresie minimalnych elementów takiego wniosku.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, elektroniczny wniosek o informację publiczną, anonimowy wniosek o informację publiczną, bezczynność w zakresie wniosku o informację publiczną, skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu.

[1] **dr Ewa Cisowska-Sakrajda**, Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.
[2] **dr Joanna Wyporska-Frankiewicz**, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, Zakład Sądownictwa Administracyjnego.
[3] Tekst powstał we współautorstwie (w równych częściach), a koncepcja, metody oraz założenia artykułu są wspólnym dziełem autorek.

1. Wprowadzenie

Wartość prawa do informacji publicznej - stanowiącego jeden z filarów koncepcji demokratycznego państwa prawa a zarazem fragment szerszego prawa do jawności życia publicznego - trudno dziś przecenić[4]. Prawo to, statuowane w art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej[5] - mimo użycia przez ustawodawcę sformułowania „obywatel", co może sugerować, że chodzi wyłącznie o obywateli polskich – przysługuje także osobom nie posiadającym tego obywatelstwa. Jak bowiem podkreśla literatura, międzynarodowe standardy praw człowieka, na które zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny już w latach 90. XX w., nakładają na państwo obowiązek gwarantowania praw i osobistych wolności wszystkim, nie tylko swoim obywatelom"[6]. Prawo do informacji publicznej ma przymiot zasady konstytucyjnej i pełni w społeczeństwie bardzo ważną rolę. Jest ono istotnym elementem kontroli opinii publicznej nad działaniami podejmowanymi przez władze publiczne[7]. Obejmuje ono, jak stanowi art. 61 ust. 2 Konstytucji „*dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu*". Ustawodawca konstytucyjny przewiduje wprawdzie możliwość ograniczenia tego prawa. Niemniej jednak ograniczenia te są nieliczne i zawsze podyktowane koniecznością ochrony istotnego dobra. Są one zatem możliwe wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji).

Problematyka prawa do informacji publicznej stosownie do art. 61 ust. 4 ustawy zasadniczej[8] została szczegółowo unormowana przepisami u.d.i.p.[9]. Przepisy tej ustawy przewidują szeroki

---

[4] Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999 r., s. 32; czy J. Trzciński, *Sądownictwo administracyjne gwarantem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej* [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja?*, Warszawa 2008 r., s. 22 - 25.

[5] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – powoływana dalej jako konstytucja lub ustawa zasadnicza. Zgodnie z art. 61 ust. 1 stanowi, że „*obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa*".

[6] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lex el 2015 r. oraz wskazany tam wyrok TK z dnia 20 października 1992 r., K 1/92, OTK 1992 r., nr 2, poz. 23. Por. M. Domagała, *Glosa do wyroku WSA z dnia 13 listopada 2014 r., II SA/Gd 591/14*, OSP 2015/12/114, Lex el – w którym zaznaczono, że „Konstytucyjne prawo dostępu do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest wprost ograniczone do obywateli (…). Osoby niemieszczące się w kategorii obywatela nie będą zatem mogły korzystać z prawa do informacji jako prawa konstytucyjnego, czego konsekwencją będzie m.in. niedopuszczalność podnoszenia przez nich zarzutu naruszenia tego prawa w drodze skargi konstytucyjnej". Pogląd taki prezentuje również P. Szustakiewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 października 2009 r., I OSK 508/09*, Ius Novum 2010/2/189-197, Lex el.

[7] Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r., II SA/Kr 132/14, Lex nr 1443475.

[8] Wedle tego przepisu „*tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulamin*".

dostęp do informacji publicznej, jednym z celów tej ustawy jest bowiem zapewnienie transparentności zachowań podmiotów publicznych. Już w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. zastrzeżono, iż „*każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie*", zaś w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., że „*przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej (...)*". O tym, że wolą ustawodawcy było zapewnienie szerokiego dostępu do informacji publicznej świadczy również art. 2 ust. 1 u.d.i.p.[10], przyznający każdemu dostęp do informacji publicznej, oraz art. 2 ust. 2 u.d.i.p.[11], wprowadzający zakaz żądania od wnioskodawcy wykazania interesu prawnego. Na tle pojęcia „każdy" formułowane są zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze różne poglądy. Nie budzi jednak wątpliwości fakt, że formuła ta świadczy o tym, że chodziło o zagwarantowanie dostępu do informacji publicznej bardzo szerokiej grupie odbiorców. W literaturze podkreśla się, że „pojęcie »każdy« musi uwzględniać nie tylko osoby fizyczne i podmioty prawa prywatnego, ale również osoby prawne czy jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne". Skoro zatem „pojęcie »każdy«, użyte w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. w znaczeniu potocznym oznacza każdy podmiot, bez jakichkolwiek wyłączeń, a pojęcie »osoba« z art. 2 ust. 2 u.d.i.p. nie zawęża tego kontekstu, wskazuje bowiem podmiot, przez który realizuje się swoje uprawnienie, to należy przyjąć, że wykładnia językowa przemawia przeciwko ograniczeniu w tej mierze zakresu podmiotowego ustawy"[12]. Prezentowane są jednak i poglądy, w myśl których „wykładnia art. 2 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje, iż w sprawie o udostępnienie informacji publicznej wniesienie przez organ administracji publicznej skargi do sądu administracyjnego jest niedopuszczalne, gdyż nie ma on legitymacji procesowej do wniesienia skargi"[13]. Podkreśla się przy tym, że „w żaden sposób nie można utożsamiać pojęcia »każdego« z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. Sformułowanie »każdy« oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego", a przepisy u.d.i.p. „nie są narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do wzajemnego przekazywania informacji. Tutaj mają zastosowanie przepisy konstytucyjne oraz administracyjne przepisy ustrojowe. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej służy

[9] Ustawa z dnia 6 września 2016 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2015r., poz. 2058 ze zm. – powoływana dalej jako u.d.i.p.

[10] Zgodnie z tym przepisem „*każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej (...)*".

[11] W myśl tego przepisu „*od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazywania interesu prawnego lub faktycznego*".

[12] M. Jaśkowska, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 lutego 2010 r., II SAB/Wa 197/09*, OPS 2011/9/94, Lex el.

[13] P. Szustakiewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 października 2009 r., I OSK 508/09*, Ius Novum 2010/2/189-197, Lex el.

społecznej kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo”[14]. Również w judykaturze wskazuje się, że „termin »każdy«, użyty w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. nie może odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż celem ustawy jest zapewnienie dostępu do informacji o stanie spraw publicznych, a nie umożliwienie organom administracji pozyskiwania informacji od innych podmiotów publicznych”[15]. Co więcej podkreśla się, że dokonując wykładni użytego w art. 61 ust. 1 Konstytucji pojęcia obywatel oraz użytego w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. podjęcia „każdy” – należy mieć na uwadze przede wszystkim cel przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej, którym jest „zapewnienie swego rodzaju »społecznej kontroli« nad organami władzy publicznej, transparentności działania tych organów”, a co za tym idzie „biorąc pod uwagę cel i sens u.d.i.p., przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej, sformułowanie każdy oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego”[16]. Niewątpliwie jednak art. 2 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje na to, że ustawodawca poszerzył – w stosunku do art. 61 Konstytucji - krąg podmiotów uprawnionych do informacji publicznej[17]. W literaturze wskazuje się wręcz, iż u.d.i.p. – określając prawo do informacji publicznej szerzej niż ustawa zasadnicza – przyznaje je również obcokrajowcom i apatrydom, tym samym „każdy (…) pełnoletni i nieubezwłasnowolniony ma prawo żądać od władz publicznych dostępu do informacji publicznej. Podmiot taki nie musi mieć nawet miejsca zamieszkania na terenie Polski”[18]. Treść art. 61 ustawy zasadniczej oraz art. 2 u.d.i.p. stanowią więc łącznie o przysługującym każdemu publicznym prawie podmiotowym do informacji publicznej. Co więcej w judykaturze wskazuje się, że prawo dostępu do informacji publicznej ma konstrukcję publicznego prawa podmiotowego – odpowiada mu „obowiązek udzielania obywatelom informacji publicznej przez podmioty wskazane w ustawie”[19]. Równocześnie należy

[14] Tamże.

[15] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r., II SAB/Gd 100/14, Lex nr 1534416; zob. również np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r., II SA/Kr 132/14, Lex nr 1443475, w którym wskazano, iż „organ administracji publicznej nie jest uprawniony do żądania informacji publicznej od innego organu administracji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2014 r., II SAB/Wa 450/13, Lex nr 1504697 zaznaczył, że „przepisy u.d.i.p. nie znajdą zastosowania w sytuacji, gdy podmiot wykonujący zadania publicznej przekazuje posiadaną informację innemu podmiotowi publicznemu, a ten ma ją wykorzystać do realizacji własnych przypisanych mu zadań publicznych”.

[16] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r., II SA/Kr 132/14, Lex nr 1443475, Sąd wskazuje również, że „nie chodzi o zawężenie dostępu do informacji publicznej wyłącznie do osób fizycznych posiadających obywatelstwo polskie”.

[17] J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, PPP 2013/11/7-24, Lex el; a także D. Fleszer, *Zasada powszechności prawa do informacji publicznej*, Czas Informacji 2011/1/30-39, Lex el; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lex el 2015 r.

[18] A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, PPP 2010/6/50-61, Lex el.; również I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lex el 2015 r. wskazują, że dostępu do informacji publicznej może domagać się każda osoba fizyczna, bez względu na przynależność państwową, jeżeli tylko ma pełnić praw cywilnych, tzn. jest pełnoletnia i nie została ubezwłasnowolniona”. Wskazuje się przy tym, że wniosek złożony przez osobę niepełnoletnią lub ubezwłasnowolnioną powinien pozostać bez rozpoznania. Zob. również M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015 r., s. 23 – 24.

[19] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., II SAB/Wa 6/14, Lex nr 1468055.

podkreślić, że art. 2 ust. 2 u.d.i.p. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że nie trzeba wykazywać interesu prawnego ani faktycznego, nie ma też wymogu podawania powodu, dla którego wnioskodawca zwraca się o podanie mu określonej informacji. Wprowadzając w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wyjątek od zakazu żądania wykazania interesu w uzyskaniu informacji publicznej, ustawodawca uzależnia uzyskanie informacji publicznej przetworzonej od jej istotności dla interesu publicznego.

Zważywszy na tak określoną rangę i znaczenie dostępu do informacji publicznej wskazane jest przede wszystkim ukazanie trudności natury prawnej jakie rodzi daleko idące odformalizowanie tego postępowania – przybierające w praktyce również postać anonimowego wniosku dostępowego oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w zakresie minimalnych elementów takiego wniosku.

2. Sposoby dostępu do informacji publicznej

Sposoby dostępu do informacji publicznej ustawodawca określił w art. 7 u.d.i.p. W myśl tego przepisu udostępnienie następuje w drodze: po pierwsze, ogłaszania informacji publicznych (w tym dokumentów urzędowych) w Biuletynie Informacji Publicznej[20]; po drugie, udostępniania na wniosek oraz przez wyłożenie lub wywieszenie[21]; po trzecie, wstępu na posiedzenia organów, określonych w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., tj. kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, i udostępniania materiałów (w tym audiowizualnych i teleinformatycznych) dokumentujących te posiedzenia; a także po czwarte, udostępnienia w centralnym repozytorium. W myśl art. 11 u.d.i.p. informacja publiczna może być również udostępniana w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych oraz przez zainstalowanie w tych miejscach urządzenia, które umożliwi zapoznanie się z nią. Trzeba jeszcze zauważyć, że podmiot udostępniający informację publiczną w ten sposób ma obowiązek zapewnić możliwość jej kopiowania albo jej wydruku lub przesłania albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji (art. 12 ust. 2 u.d.i.p.). Nie ulega jednak wątpliwości, że nie wszystkie informacje publiczne są powszechnie dostępne, a co za tym idzie żeby się z nimi zapoznać konieczne jest złożenie wniosku dostępowego. Ustawodawca zaznaczył bowiem, że informacje publiczne, które nie zostały udostępnione w BIP lub centralnym repozytorium są udostępniane na wniosek (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.).

Z punktu widzenia udostępnienia informacji publicznej anonimowemu odbiorcy na pierwszy plan wysuwa się BIP, gdyż ogłaszanie tam informacji publicznej pozwala na zapoznanie się z nią

[20] Dalej BIP. Problematykę BIP unormował ustawodawca w art. 8 u.d.i.p.
[21] Tryb udostępnienia informacji publicznej na wniosek określił ustawodawca w art. 10 u.d.i.p., a udostępnienie przez wyłożenie lub wywieszenie w art. 11 u.d.i.p.

bardzo szerokiemu, a przede wszystkim anonimowemu kręgowi odbiorców. Co więcej zapoznanie się z informacjami publikowanymi w BIP nie wymaga angażowania podmiotu będącego w posiadaniu informacji – można bowiem do niej dotrzeć samodzielnie. Problematyka ta pozostaje jednak poza przedmiotem dalszych rozważań[22], które koncentrują się wokół udostępnienia informacji publicznej na wniosek. Rozważając ten aspekt prawa do informacji publicznej wskazać należy na art. 10 ust. 2 u.d.i.p. Wynika z niego, że informacja, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniona w formie ustnej lub pisemnej nawet bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.). W konsekwencji wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie zawsze musi przybrać formę pisemną. Jednakże udostępnienie informacji publicznej powinno nastąpić w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). W takim jednak przypadku - gdy informacja nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku - podmiot obowiązany do jej udostępnienia ma obowiązek powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości jej udostępnienia zgodnie z wnioskiem, wskazując równocześnie w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Jeżeli jednak w terminie 14 dni od tego powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust. 2 *in fine* u.d.i.p.).

[22] Trzeba jednak mieć świadomość tego, że nie zawsze podmioty zobowiązane umieszczają stosowne informacje w BIP, nie zawsze też są one pełne. Zob. np. Cz. Martysz, *Synteza* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, pod red. nauk. G. Szpor, t. VII, *Postępowanie administracyjne*, pod red. Cz. Martsza, Warszawa 2015 r., s. 179 – 180. Co więcej brak w naszym systemie wyspecjalizowanego organu do spraw dostępu do informacji publicznej, który mógłby sprawować bezpośredni nadzór nie tylko nad aktualnością ale i zawartością BIP. Na temat wyspecjalizowanego organu do spraw dostępu do informacji publicznej zob. np. A. Piskorz-Ryń, *Ochrona administracyjna prawa do informacji o charakterze publicznym*, RPEiS z 2007 r., nr 4, *passim*; B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Wyspecjalizowany organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym w wybranych krajach UE* [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, pod red. G. Sibigi, Warszawa 2013 r., *passim*; B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Powołanie wyspecjalizowanego organu w sprawie dostępu do informacji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej – uwagi de lege ferenda* [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, pod red. G. Sibigi, Warszawa 2013 r., *passim*; a także Ekspertyza prawna z 19 lipca 2013 r. przygotowana przez zespół w składzie: P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, pt. „*Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmiany przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystania*", https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/09/IPN_ekspertyza.pdf. Zob. też J. Wyporska-Frankiewicz, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako alternatywa dla wyspecjalizowanego organu do spraw dostępu do informacji publicznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, pod red. G. Szpor, t. IX, *Zadania i kompetencje*, pod red. B. Szmulika, Warszawa 2015 r., s. 287 – 316.

3. Elementy wniosku o dostęp do informacji publicznej

Pisemny wniosek składany w trybie u.d.i.p. nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym, ani też co niewątpliwe nie stanowi on podania w rozumieniu art. 63 k.p.a.[23], gdyż na tym etapie udostępnienia informacji publicznej przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania[24]. Wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie trzeba też uzasadniać, bowiem art. 2 ust. 2 u.d.i.p. zwalnia osobę wykonującą prawo do informacji publicznej z obowiązku wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Zgodzić się zatem należy z poglądem, że minimalne wymogi takiego wniosku obejmują, jasne sformułowanie, z którego wynika, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej, niezbędne jest bowiem wykazanie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej[25]. Nie można wobec tego uznać za prawidłowy wniosku, w którym nie wskazano konkretnie określonej informacji, a co za tym idzie za wystarczające ogólne określenie żądania. Każdy bowiem wniosek „niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem"[26]. Analizy wymaga jednak to, czy do minimalnych elementów wniosku o udostępnienie informacji publicznej należy zaliczyć, oprócz precyzyjnego wskazania zakresu żądanej informacji, również określenie podmiotu składającego ów wniosek, a zatem czy taki wniosek może być anonimowy. W konsekwencji konieczne jest ustalenie, czy podmiot zobowiązany powinien nań odpowiedzieć, zapewniając tym samym anonimowemu wnioskodawcy dostęp do informacji publicznej. Istotne jest również to, czy anonimowy podmiot wnioskujący o udostępnienie informacji publicznej może skutecznie doprowadzić do jej udostępnienia przez podmiot obowiązany i w jaki sposób.

Zważywszy na zagwarantowany szeroki oraz odformalizowany dostęp do informacji publicznej uprawnionym wydaje się teza, że możliwe jest złożenie wniosku dostępowego ustnie, telefonicznie, a także za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej[27]. Za wniosek o udzielenie informacji publicznej można przy tym uznać żądanie przesłane drogą elektroniczną nawet wówczas, gdy do jej autoryzacji nie został użyty podpis elektroniczny. Podkreślić bowiem trzeba fakt, że „postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej ma uproszczony

[23] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 – powoływanej dalej jako k.p.a.

[24] Przepisy k.p.a. stosuje się bowiem do decyzji o których mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. – z pewnymi jednak, określonymi przez ustawodawcę, odrębnościami (art. 16 ust. 2 u.d.i.p.).

[25] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 czerwca 2014 r., II SAB/Gd 50/14, Lex nr 1486035.

[26] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2014 r., VIII SAB/Wa 69/13, Lex nr 1466202.

[27] Trzeba jednak zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym taki sposób komunikacji z organem administracji nie będzie skuteczny. Adres zwykłej poczty elektronicznej nie jest bowiem adresem elektronicznym w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 1422 ze zm.) w związku z art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1114 ze zm.

i odformalizowany charakter, a osoba zadająca pytanie nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana, nie musi bowiem wykazywać interesu prawnego, ani interesu faktycznego”[28]. Zatem wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego jasno, co jest jego przedmiotem. Zatem do udzielenia informacji publicznej prostej nie jest niezbędna pełna identyfikacja wnioskodawcy[29]. Taka możliwość sprzyja „ukryciu się” autora wniosku, bądź podaniu przez niego niezgodnych z prawdą danych. Kluczowe zatem jest ustalenie, czy cel u.d.i.p., wyrażający zapewnienie szerokiego dostępu do informacji publicznej, oznacza również możliwość uzyskania informacji przez anonimowego wnioskodawcę. Można co prawda argumentować, jak to czyni judykatura[30], że skoro w przypadku informacji publikowanych w BIP jej odbiorca pozostaje anonimowy, to należy też – co do zasady - dopuścić anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej składany mailem[31]. Skoro bowiem nie jest wymagana żadna autoryzacja podpisu, to w istocie można podpisać się dowolnym imieniem i nazwiskiem, niemniej jednak może to powodować pewne problemy praktyczne na dalszym etapie postępowania. Stanowisko dopuszczające możliwość złożenia anonimowego wniosku dostępowego nie jest jednak powszechnie akceptowane. Prezentowane są również odmienne poglądy, w myśl których pojęcie „każdy” nie jest tożsame z określeniem anonimowy, a co za tym idzie podmiot żądający udostępnienia określonej informacji publicznej powinien podać swoje imię i nazwisko (nazwę w przypadku podmiotów niebędących osobami fizycznymi)[32]. Również wedle judykatury „to, że prawo do informacji publicznej przysługuje »każdemu« (…) nie oznacza, że osoba wnioskodawcy może być »anonimowa«. (…) wskazanie przez osobę wnioskującą danych pozwalających na jej identyfikację, czy też przedłożenie dokumentów pozwalających na ustalenie jej podmiotowości,

[28] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2012 r., II SAB/Łd 46/12, Lex nr 1166260; czy wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 marca 2015 r., II SAB/Ol 3/15, Lex nr 1657552, w którym sąd uznał, że za wniosek pisemny należy uznać również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną, także wówczas, gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny.

[29] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 marca 2015 r., II SAB/Ol 3/15, Lex nr 1657552.

[30] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 listopada 2015 r., II SAB/Bk 62/15, Lex nr 1941007; podobnie wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2015 r., II SAB/Kr 82/15, Lex nr 1782613; a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 259/10, Lex nr 756216. Sądy podkreślają, że wniosek o udzielenie informacji publiczne może przybrać każdą formę, a osoba jej żądająca nie musi być nawet w pełni zidentyfikowane, tym bardziej, że nie musi wykazywać ani interesu faktycznego, ani prawnego. Zatem brak autoryzowanego podpisu na wniosku dostępowym nie stanowi braku formalnego, więc za pisemny wniosek należy uznać również zapytanie przesłane pocztą elektroniczną, nawet gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny.

[31] Będzie to najprostsza forma umożliwiająca uzyskanie odpowiedzi przez anonimowego wnioskodawcę, choć oczywiście nie jedyna. Należy bowiem zauważyć, że wysłanie anonimowego wniosku pocztą, ze wskazaniem, iż wnioskodawca oczekuje odpowiedzi pisemnej na podany adres skrzynki pocztowej – również będzie możliwe oraz dość skutecznie pozwoli ukryć się wnioskodawcy.

[32] M. Kłaczyński [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lex el 2003 r.; a także przywoływany tam W. Rygiel, *Ty nam zgodę, my ci informację. Wzór wniosku z MSWiA: przed wypełnieniem spalić!*, Rzeczpospolita z dnia 24 lipca 2003 r., nr 168. Zaznaczono przy tym, że ze względu na charakter sposobów udostępniania informacji publicznych sformułowanych w art. 7 u.d.i.p. wymóg ten w praktyce dotyczy przede wszystkim udostępniania informacji publicznej na wniosek.

statusu prawnego, zasad reprezentacji (jeśli chodzi o inny podmiot niż osoba fizyczna), jest minimalnym wymaganiem. Podmiot zobowiązany ma pełne prawo domagać się takich danych, które pozwolą na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku"[33]. Skoro więc pod pojęciem „każdego" należy rozumieć osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, a wskazanie przez wnioskodawcę danych pozwalających na jego identyfikację jest minimalnym wymaganiem – to tym samym organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma pełne prawo domagać się danych, które pozwolą na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku. Uprawnienia tego nie niweczy fakt, że udzielenie informacji publicznej nie jest uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego lub faktycznego - pojęcie interesu jest bowiem kategorią prawa materialnego, podczas gdy oznaczenie wnioskodawcy pozostaje w sferze prawa procesowego[34]. Dostrzeżono przy tym i to, że przy tak szerokim rozumieniu pojęcia każdy „praktyczne problemy mogą powstać wtedy, gdy wnioski składane są telefonicznie bądź pocztą internetową, co uniemożliwia indywidualizację wnioskodawcy, a tym samym adresata udzielonej informacji publicznej"[35]. Niemniej jednak „w sytuacji gdy żądana informacja nie jest informacją przetworzoną i jej udzielenie nie naraża na ujawnienie żadnych tajemnic ustawowo chronionych, podmiot zobowiązany powinien jej niezwłocznie udzielić, nie starając się ustalić, dla kogo w istocie jest przeznaczona. Dotyczy to informacji, które mogą krążyć bez żadnych ograniczeń i w powszechnie dostępnym obiegu. Jeżeli jednak informacja jest informacją przetworzoną i zachodzi potrzeba odmowy jej udostępnienia lub też obciążenia wnioskodawcy kosztami jej utrwalenia, podmiot zobowiązany powinien żądać od wnioskodawcy, aby jego wniosek pod względem zawartości odpowiadał wymogom pisma procesowego, tj. wskazywał dane określające wnioskodawcę (…). W tych wypadkach może bowiem zachodzić potrzeba wydania decyzji administracyjnej, a ta musi być skierowana do konkretnego adresata, który jest stroną postępowania"[36]. Propozycja ta zasługuje na pełną akceptację. Z uwagi na to, że wolą ustawodawcy było zapewnienie szerokiego dostępu do informacji publicznej, a co więcej umieszczenie takiej informacji w BIP powoduje, że dostęp do niej ma anonimowy odbiorca, należy przyjąć, że informacja taka powinna być, co do zasady, udzielona również na anonimowy wniosek. Z takim jednak zastrzeżeniem, że dotyczy to wyłącznie informacji prostej -w żadnym wypadku przetworzonej - której udzielenie nie naraża na ujawnienie tajemnic ustawowo chronionych.

[33] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r., II SAB/Kr 58/07.
[34] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SAB/Ol 33/12, Lex nr 1145979.
[35] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lex el 2015 r.
[36] Tamże.

4. Obowiązki podmiotu zobowiązanego związane z anonimowym wnioskiem o dostęp do informacji publicznej wysłanym pocztą elektroniczną

Najprostszym dopuszczalnym, a zarazem gwarantującym z jednej strony anonimowość, a z drugiej zapewniającym możliwość udzielenia odpowiedzi, sposobem złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej jest wysłanie go za pośrednictwem poczty elektronicznej ze specjalnie utworzonego w tym celu adresu. W takim przypadku, gdy żądanie dotyczy udostępnienia informacji prostej podmiot obowiązany powinien uczynić mu zadość, a co za tym idzie anonimowy wnioskodawca powinien otrzymać na podany adres poczty elektronicznej informację publiczną, o którą wnioskował, ewentualnie informację, o której mowa w art. 14 ust. 2 u.d.i.p.[37]. Problem pojawia się jednak w przypadku, gdy złożony za pośrednictwem poczty elektronicznej anonimowy wniosek o udzielenie informacji publicznej jest przez podmiot obowiązany do jej udzielenia ignorowany – z uwagi na to, że nie został on podpisany, a informacja zwrotna od podmiotu obowiązanego nie zawiera żądanej informacji, ale brzmi np.: „na anonimy nie odpowiadamy", bądź w ogóle brak jakiejkolwiek odpowiedzi na taki wniosek. Rozważając to zagadnienie w pierwszej kolejności należy zauważyć, że na tym etapie nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a., a więc nie będzie dopuszczalne wystosowanie do wnioskodawcy wezwania, o którym mowa w art.64 § 2 k.p.a. w związku z art. 63 § 3 k.p.a. oraz w przypadku braku uczynienia mu zadość pozostawienie podania bez rozpoznania, o którym mowa w art. 64 § 2 k.p.a. Nie będzie też w takim przypadku dopuszczalne udzielenie informacji o treści: „na anonimy nie odpowiadamy". Dane wnioskodawcy będą podmiotowi obowiązanemu do udzielenia informacji publicznej potrzebne tylko wówczas, gdy zajdzie konieczność wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) lub umorzenia postępowania o jej udostępnienie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.). Przepis art. 16 ust. 2 u.d.i.p. stanowi bowiem, że do decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 1 stosuje się przepisy k.p.a. Zatem daleko idące odformalizowanie dostępu do informacji publicznej kończy się w momencie, gdy organ musi wydać decyzję administracyjną i jest podyktowane koniecznością zastosowania przepisów k.p.a. Decyzja administracyjna musi być bowiem skierowana do konkretnego, dokładnie określonego z imienia, nazwiska lub nazwy adresata – jest to bowiem jeden z jej konstrukcyjnych elementów[38]. Co więcej, aby mogła ona wejść do obrotu prawnego musi być skutecznie doręczona

[37] Przepis ten stanowi, że „*jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia na piśmie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się*".

[38] Zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA z 1982 r., nr 9-10, poz. 169, w którym Sąd wskazał, że do minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania pisma jako decyzji administracyjnej należy zaliczyć:

adresatowi, a więc doręczona zgodnie z wymogami określonymi w przepisami k.p.a. Doręczenie skanu tej decyzji na adres poczty elektronicznej nie może być, co nie budzi wątpliwości, uznane za prawidłowe. Tym samym w przypadku, gdy zwrócono się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w sposób odformalizowany i prowadzono z organem korespondencję mailową – co jest dopuszczalne i zgodne z ideą odformalizowanego i szerokiego dostępu do takich informacji – ale organ uznał, że sprawa musi zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, to zobligowany jest zastosować przepisy k.p.a., w tym również dotyczące doręczeń. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności doręczeń, która ma swoje źródło w treści art. 39 k.p.a. Zasada ta wyraża się w tym, że organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu Prawa pocztowego[39], przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Ustawodawca dopuścił jednak możliwość doręczenia pism drogą elektroniczną, wskazując w art. 39^1 § 1 k.p.a.[40] na takie doręczenie na wniosek lub za zgodą adresata pisma urzędowego. Co więcej zgodnie z art. 39^1§ 1a k.p.a. upoważnił organ administracji publicznej do zwrócenia się do strony lub innego uczestnika postępowania o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego w innych, określonych przez organ kategoriach spraw indywidualnych załatwianych przez ten organ, jak i – o czym stanowi art. 39^1§ 1b k.p.a. – do wystąpienia o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie elektronicznej i przesłanie wraz z nim tego wystąpienia za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres elektroniczny strony lub innego uczestnika postępowania. Wprowadzając ten tryb doręczania pism ustawodawca określił w art. 46 § 4 k.p.a.[41] obowiązki organu doręczającego pisma w formie elektronicznej, mające stanowić swoistego rodzaju gwarancje ochrony adresata pisma a zarazem warunki skuteczności doręczenia pisma elektronicznego. W art. 46 § 5 i § 6 k.p.a.[42] przewidział

„oznaczenie organu administracji (…) wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygniecie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji".

[39] Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 1529 ze zm.

[40] Zgodnie z tym przepisem „*doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (...), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków: 1) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej; 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny; 3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny*".

[41] Stosownie do tego przepisu „*w celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające: 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*".

[42] „*W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3, organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie*

z kolei tryb awizowania pism elektronicznych w postaci elektronicznych zawiadomień, natomiast w art. 46 § 7 k.p.a. dopuszczalność tworzenia i przesyłania tych zawiadomień przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, bez ich potwierdzania. Istotne znaczenie dla doręczeń elektronicznych ma również art. 46 § 8 k.p.a.[43], ustanawiający obowiązek organu umożliwienia adresatowi dostępu do treści pisma elektronicznego oraz udzielenia mu informacji o okolicznościach jego doręczenia. Szczegółowe warunki techniczne i organizacyjne doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego zgodnie z art. 46 § 9 k.p.a. określają przepisy ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Odnotować też trzeba, że zgodnie z zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną[44] definicją pojęcie „*adres elektroniczny*" to „*oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej*". Adres elektroniczny podawany przez stronę dla doręczeń pism w postępowaniu administracyjnym powinien jednakże umożliwiać doręczenie pisma w formie dokumentu elektronicznego z zachowaniem wymogów, o których mowa w przywoływanych już przepisach k.p.a., w szczególności w art. 46 § 4 k.p.a.[45], a także w przepisach ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[46], w szczególności w art. 20a[47]. Warunkiem skutecznego doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest więc

---

o możliwości odebrania tego pisma" (art. 46 § 5 k.p.a.), przy czym „*w przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia*" (art. 46 § 6 k.p.a.).

[43] W myśl tego przepisu „*w przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone na podstawie § 6 organ administracji publicznej umożliwia adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień, o których mowa w § 4 i 5, w swoim systemie teleinformatycznym*".

[44] Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r., tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1422 ze zm.

[45] Zgodnie z tym przepisem „*w celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające: 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*".

[46] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r., tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 ze zm. - powoływana dalej jako u.i.p.p.

[47] Należy zauważyć, że art. 20a ust. 3 u.i.p.p. zawiera delegację do wydania rozporządzenia, stanowi on bowiem, że „*Minister właściwy do spraw informatyzacji określi, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowe warunki organizacyjne i techniczne, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do wydania certyfikatu oraz stosowania technologii, o których mowa w ust. 1 i 2, 2) zasady potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego ePUAP, w tym: (...), b) okres ważności profilu zaufanego ePUAP, c) zawartość profilu zaufanego ePUAP, d) przypadki, w których nie dokonuje się potwierdzenia profilu zaufanego ePUAP, e) przypadki, w których profil zaufany ePUAP traci ważność, f) warunki składania podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP, g) warunki przechowywania oraz archiwizowania dokumentów i danych bezpośrednio związanych z potwierdzeniem profilu zaufanego ePUAP, h) wzory wniosku o potwierdzenie, przedłużenie i unieważnienie profilu zaufanego ePUAP, i) warunki, które powinien spełniać punkt potwierdzający profil zaufany ePUAP - biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i pewności w procesie identyfikacji oraz poufności kluczowych elementarnych czynności*". Zob. rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie zasad

potwierdzenie odbioru takiego pisma podpisem w sposób określony w art. 20a u.i.p.p.[48], tj. bezpiecznym podpisem elektronicznym przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad przewidzianych w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP na urzędowym poświadczeniu odbioru[49]. Co istotne również organ administracji zobowiązany jest do stosowania dedykowanego do tego celu systemu teleinformatycznego, spełniającego określone przepisami prawa wymogi techniczne i funkcjonalne. Jeżeli zatem przepisy ustawy przewidują doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, doręczenie to następuje przez elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego[50]. Z przywołanych przepisów wynika zatem, że identyfikacja użytkownika systemów teleinformatycznych udostępnianych przez podmioty określone w art. 2 u.i.p.p. następuje przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad przewidzianych w ustawie o podpisie elektronicznym lub profilu zaufanego ePUAP. Chodzi bowiem o to, aby organ dysponował urzędowym poświadczeniem odbioru pisma, gdyż z tym faktem należy wiązać wprowadzenie go do obrotu prawnego[51]. W świetle powyższego pod pojęciem adres elektroniczny, o którym mowa w art. 46 § 4 k.p.a. należy rozumieć adres elektroniczny w systemie teleinformatycznym, służący do obsługi doręczeń, za pomocą którego organ administracji może doręczyć dokumenty elektroniczne i otrzymać wymagane przepisami urzędowe potwierdzenie doręczenia, tzn. adres elektronicznej skrzynki podawczej na platformie ePUAP. Jednakże w przypadku gdy organ administracji uzna, że wniosek o dostęp do informacji publicznej spowodować musi wydanie decyzji odmownej, a tym samym zastosowanie znajdą przepisy k.p.a.

---

potwierdzania, przedłużania ważności, unieważniania oraz wykorzystywania profilu zaufanego platformy usług administracji publicznej, Dz. U. z 2014r., poz. 778.

[48] Przepis art. 20a w ust. 1 u.i.p.p. stanowi, że „*identyfikacja użytkownika systemów teleinformatycznych udostępnianych przez podmioty określone w art. 2 następuje przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad przewidzianych w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (...), lub profilu zaufanego ePUAP*" (ust. 1); w ust. 2 u.i.p.p. zaś, że „*podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, może umożliwiać użytkownikom identyfikację w tym systemie przez zastosowanie innych technologii, chyba że przepisy odrębne przewidują obowiązek dokonania czynności w siedzibie podmiotu publicznego*".

[49] Pojęcie „*urzędowe poświadczenie odbioru*" w myśl art. 3 pkt 20 u.i.p.p. należy rozumieć jako „*dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu lub przez niego doręczanym w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych, określające: a) pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny lub który doręcza dokument, b) datę i godzinę wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego – w odniesieniu do dokumentu doręczanego podmiotowi publicznemu, c) datę i godzinę podpisania urzędowego poświadczenia odbioru przez adresata z użyciem mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 1 albo 2 - w odniesieniu do dokumentu doręczanego przez podmiot publiczny, d) datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru*".

[50] Zgodnie z art. 3 pkt 17 u.i.p.p. pod pojęciem „*elektroniczna skrzynka podawcza*" należy rozumieć „*dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego*". Wedle zaś z art. 16 ust. 1a u.i.p.p. „*podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą, spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, oraz zapewnia jej obsługę*".

[51] Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 marca 2016r., I SA/Łd 1417/15; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2016 r., I SA/Gl 1090/15 oraz z dnia 30 marca 2016r., I SA/Gl 1222/15.

powinien się do nich zastosować. Tylko bowiem prawidłowe, tj. zgodne z przepisami prawa, doręczenie decyzji spowoduje, że wejdzie ona do obrotu prawnego. Zatem w przypadku gdy organ ma zamiar wydać tę decyzję powinien poinformować o tym anonimowego wnioskodawcę, żądając równocześnie, aby podał swoje imię nazwisko (nazwę) oraz adres, na który ta decyzja powinna być doręczona, wskazując przy tym, że nie uczynienie zadość temu wezwaniu spowoduje, że wniosek pozostanie bez rozpatrzenia. Wydaje się też, że z uwagi na anonimowość wnioskodawcy i brak możliwości skutecznego doręczenia mu wezwania, a także odformalizowanie dostępu do informacji publicznej oraz uwzględniając treść art. 16 ust. 2 u.d.i.p. do wezwania nie znajdą zastosowania przepisy k.p.a. Tym samym będzie to odformalizowane wezwanie, wystosowane do anonimowego wnioskodawcy na jego adres mailowy wyłącznie w oparciu o przepisy u.d.i.p. Przepis art. 64 § 2 k.p.a. nie znajdzie w tej sytuacji zastosowania, bowiem przepisy k.p.a. mogą być stosowane tylko w przypadkach określonych w u.d.i.p., a takowy nie ma tutaj miejsca[52]. Trzeba jednak pamiętać, że podmiot obowiązany musi szczególnie dokładnie wyjaśnić możliwość skutecznego doręczenia decyzji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wysyłając ją na adres mailowy anonimowego wnioskodawcy.

5. Bezczynność podmiotu zobowiązanego w zakresie wniosku o udostępnienie informacji publicznej

Brak odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej ze strony podmiotu obowiązanego do jej udostępnienia powoduje stan bezczynności organu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a,[53], uprawniający wnioskodawcę do złożenia skargi do sądu administracyjnego[54]. Skarga na bezczynność[55] stanowi środek dyscyplinujący organy administracji, a dla jej dopuszczalności nie ma znaczenia ani okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, ani czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że występują negatywne przesłanki do załatwienia sprawy poprzez

[52] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2012r., II SAB/Łd 46/12, Lex nr 1166260.

[53] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2016r., poz. 718 ze zm. – powoływana dalej jako p.p.s.a.

[54] Przedmiotem skargi może być „*bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a*" (pkt 8); „*bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowane przepisy powołanych ustaw*" (pkt 9).

[55] Zgodnie z art. 21 u.d.i.p. „*do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), z tym że: 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi; 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę*".

wydanie decyzji[56]. W ujęciu prawniczym stan bezczynności zachodzi przy tym wówczas, gdy organ, pomimo istniejącego obowiązku, nie załatwia, w określonej prawem formie i w określonym prawem terminie, sprawy co do której obowiązujące regulacje czynią go właściwym i kompetentnym, jak i gdy odmawia podjęcia określonego działania, mylnie sądząc, że nie ciąży na nim taki obowiązek[57]. Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej pozostaje zatem w bezczynności w szczególności w przypadku, gdy nie udzielił zainteresowanemu podmiotowi żądanej przez niego informacji publicznej, bądź też nie podjął rozstrzygnięcia stosownie do art. 16 u.d.i.p.[58]. W judykaturze podkreśla się, że „w sprawach dostępu do informacji publicznej skarga na bezczynność przysługuje nie tylko w przypadku klasycznego »milczenia«, lecz również wówczas, gdy żądana informacja nie spełnia wymogów określonych w art. 2 ust. 1 u.d.i.p.”[59].

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego na tak rozumianą bezczynność w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej nie musi być poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 § 4 p.p.s.a.[60]. A co za tym idzie brak wcześniejszego wezwania do usunięcia naruszenia prawa nie spowoduje jej odrzucenia jako niedopuszczalnej. O wiele istotniejsza w tym zakresie jest jednak ocena legitymacji procesowej wnoszącego skargę. Ocena ta w przypadku złożenia anonimowego elektronicznego wniosku o udzielenie informacji publicznej rodzi wiele wątpliwości. Użyty w art. 50 p.p.s.a. i art. 2 u.d.i.p. zwrot „każdy”, określający odpowiednio każdego uprawnionego do wniesienia skargi i uprawnionego do wniesienia wniosku o udzielenie informacji publicznej, nie są przecież – pomimo tożsamego jego brzmienia - pojęciami zakresowo tożsamymi. Wręcz należy odróżnić materialnoprawny interes każdego do żądania udzielenia informacji publicznej od zindywidualizowanego interesu każdego do żądania przeprowadzenia przez sąd kontroli działania/zaniechania administracji w sprawie udzielenia tej informacji. A zatem dopiero skorzystanie z tego drugiego uprawnienia determinuje to pierwsze. W konsekwencji legitymację skargową posiada wyłącznie ten podmiot, który uprzednio wystąpił o udzielenie informacji publicznej. Wprowadzając szeroką legitymację skargową – opartą wzorem legitymacji administracyjnoprawnej na kryterium interesu prawnego niezależnie od przyjmowanych poglądów co do tego, czy źródłem tego interesu jest tylko przepis prawa

[56] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2014 r., VIII SAB/Wa 69/13, Lex nr 1466202.
[57] Tak np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2015 r., II SAB/Gd 163/15, LEX nr 1963757; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2015 r., IV SAB/Gl 9/15, LEX nr 1677031; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II FSK 3097/12, LEX nr 1624342; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 marca 2014 r., I SAB/Kr 1/14, LEX nr 1518843; wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 listopada 2014 r., III SAB/Łd 34/14, LEX nr 1562788.
[58] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2014 r., II SAB/Wa 450/13, Lex nr 1504697.
[59] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2013 r., IV SAB/Po 103/12, Lex nr 1303744.
[60] Zob. np. wyrok NSA z dnia 30 listopada 2011 r., I OSK 1991/12; czy wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK601/05 oraz postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., I OSK 646/10.

materialnego[61], czy także przepis procesowego i ustrojowego oraz bez względu na gałąź prawa, do której przepis ten należy[62] - intencją ustawodawcy nie było wywodzenie z faktu przyznania każdemu abstrakcyjnego uprawnienia do informacji publicznej legitymacji skargowej. Tę bowiem determinuje spełnienie wskazywanych tak obszernie w judykaturze warunków, obejmujących wymóg istnienia prawnie chronionego interesu podmiotu; istnienia związku między sferą jego indywidualnych praw i obowiązków a zaskarżonym aktem lub czynnością administracji; oraz wykazania wniesienia skargi we własnej sprawie[63]. Ten ostatni warunek – najistotniejszy z punktu widzenia dopuszczalności skargi wnioskodawcy, składającego anonimowy, elektroniczny wniosek o udzielenie informacji publicznej – sprowadza się do udowodnienia wniesienia skargi we własnej sprawie administracyjnej, rozumianej jako przewidziana w przepisach prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnego, którymi są organ administracji publicznej i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi[64]. Immanentnym elementem legitymacji skargowej jest więc działanie wnoszącego skargę bezpośrednio we własnym imieniu i składanie roszczenia o przyznanie mu własnego indywidualnego uprawnienia lub o zwolnienie z nałożonego obowiązku, opartego o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego[65]. Zważywszy natomiast na kognicję sądu administracyjnego, obejmującą najogólniej to ujmując kontrolę zgodności z prawem działań/zaniechań administracji w sprawach z zakresu administracji publicznej – konieczne jest zachowanie tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej z uprzednio rozpoznaną przez administrację sprawą administracyjną, obejmującą - obok elementów przedmiotowych - także istotne dla dalszych rozważań elementy podmiotowe. Wyodrębnienie elementu podmiotowego jest, jak podnosi judykatura, istotne z tego względu, że spór o zgodność z prawem działań administracji rozstrzyga sąd administracyjny tylko gdy skargę o jego rozstrzygnięcie złożył podmiot mający legitymację skargową. „(…) W wypadku gdy skarga (…) została złożona przez podmiot, który nie ma legitymacji przedmiot rozpoznania i rozstrzygnięcia sądu administracyjnego jest ograniczony

[61] Zob. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, LEX nr 337023.
[62] Zob. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., I OSK 860/10, LEX nr 745350; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1083/10, LEX nr 992469.
[63] Tak wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2011 r., IV SA/Wr 715/10, LEX nr 950603; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r., IV SA/Wa 198/06, LEX nr 283599; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., I OSK 860/10, LEX nr 745350; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1083/10, LEX nr 992469; wyrok WSA w Opolu w Olsztynie z dnia 14 sierpnia 2009 r. II SA/Ol 496/09; postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., II FSK 126/10, LEX nr 619840.
[64] Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r., IV SA/Wa 198/06, LEX nr 283599; postanowienie NSA z dnia 28 grudnia 2010 r., II FSK 2404/10, LEX nr 742354; postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II FSK 2500/10, LEX nr 742360.
[65] Postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OSK 2633/12, LEX nr 1325020; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 lipca 2008 r., II SA/Gd 321/08, LEX nr 499821; postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2012 r., II SO/Bk 13/12, LEX nr 1289343.

tylko do oceny interesu prawnego skarżącego z wyłączeniem wkroczenia w spór o zgodność z prawem i stosowania środków prawnych określonych w ustawie”[66]. Z uwagi na ten warunek podmiot wnoszący skargę na bezczynność administracji w sprawie udzielenia informacji publicznej zgodnie ze złożonym przez niego anonimowym, elektronicznym wnioskiem obowiązany będzie wykazać swój własny indywidualny interes w uzyskaniu sądowej kontroli tej bezczynności.

Niewątpliwie legitymację do złożenia skargi do sądu administracyjnego ma osoba podpisana na wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W judykaturze wskazano nawet, że „skoro »każdemu« przysługuje prawo żądania informacji publicznej, to tym samym stroną postępowania sądowego (art. 32 p.p.s.a.) jest »każda« osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych (art. 26 § 1 p.p.s.a.), która żąda sądowej kontroli prawidłowości realizacji jej wniosku. Osobami tymi mogą być osoby podpisane na wniosku o udostępnienie żądanej informacji w trybie przepisów u.d.i.p.”[67]. Tym samym więc nie można uznać, aby ktokolwiek poza podmiotem, któremu odmówiono informacji publicznej w drodze decyzji miał interes prawny uprawniający do złożenia skargi na tę decyzję[68]. Uprawnionym do złożenia tej skargi będzie zatem wyłącznie autor wniosku dostępowego. Niemniej jednak w przypadku złożenia anonimowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie można w sposób nie budzący wątpliwości stwierdzić, czy wnioskodawca i skarżący to ten sam podmiot, a co za tym idzie, czy zachodzi między nimi tożsamość podmiotowa. Brak podpisu na wniosku o udostępnienie informacji publicznej wyklucza bowiem możliwość jej stwierdzenia w drodze prostego porównania danych identyfikujących te podmioty. Niejednokrotnie też z uwagi na okoliczności faktyczne może to być wręcz niemożliwe czy nastręczać wiele trudności. Oczywiście można poszukiwać sposobów identyfikacji autora anonimowego wniosku dostępowego składanego za pośrednictwem poczty elektronicznej, żaden z nich nie wydaje się być jednak wystarczający. Należy bowiem zauważyć, że nie może być uznanym za wystarczający dla ustalenia tożsamości skarżącego i wnioskodawcy wydruk maila – świadczy to bowiem jedynie o tym, że skarżący miał dostęp do skrzynki mailowej wnioskodawcy[69], a nie o tym że jest on autorem wniosku, czy właścicielem skrzynki pocztowej. Również przedłożenie zaświadczenia (np. od właściciela serwera) o tym, że skarżący jest właścicielem konta pocztowego, z którego pochodził anonimowy wniosek dostępowy nie może być uznane za wystarczające - nie świadczy bowiem w sposób nie budzący żadnych wątpliwości o tożsamości wnioskodawcy i skarżącego. Zatem aby przyjąć, że autor wniosku jest tym samym podmiotem co

[66] Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, LEX nr 337023.
[67] Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2012 r., I OSK 2033/12, Lex nr 1366441.
[68] Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 1860/12, Lex nr 1328726.
[69] Możliwym jest bowiem np. udostępnienie komuś skrzynki mailowej, jak również włamanie się do niej i wysłanie z niej anonimowego maila. Por. też wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 marca 2016 r., II SAB/Sz 25/16.

skarżący zarówno wniosek, jak i skarga muszą być opatrzone podpisem ze wskazaniem tego samego imienia, nazwiska, nazwy. W żadnym innym przypadku nie można takiej tożsamości w sposób nie budzący wątpliwości stwierdzić. Zapobiegliwość i przezorność w gromadzeniu środków dowodowych na ewentualną okoliczność wykazania zgodności podmiotowej nadal nie eliminuje stanu niepewności co do legitymacji skargowej, nie ma bowiem pewności co do tego kto rzeczywiście wysłał wniosek z wirtualnego adresu elektronicznego. Ale gdyby nawet zaaprobować dopuszczalność złożenia anonimowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a w konsekwencji i obowiązek podmiotu obowiązanego do udzielenia nań odpowiedź, to anonimowość wniosku powinna wykluczać możliwość wniesienia skutecznej skargi do sądu administracyjnego[70]. W konsekwencji gdy w ślad za anonimowym wnioskiem dostępowym, na który podmiot obowiązany nie udzielił odpowiedzi, zostanie złożona skarga na bezczynność do sądu administracyjnego, to powinna ona zostać odrzucona jako niedopuszczalna. Gdy natomiast wnioskodawca chce skorzystać z gwarancji procesowej w postaci skargi do sądu, to powinien ujawnić swoje dane na etapie wniosku dostępowego, przy czym na tym etapie, z uwagi na jego odformalizowanie nie będzie konieczne podpisywanie wniosku dostępowego certyfikowanym podpisem elektronicznym, czy też korzystanie z platformy zaufanej ePUAP. Ujawnienie tych danych jest zatem korzystaniem z przysługujących uprawnień gwarantowanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 2 ust. 1 u.d.i.p. zgodnie z dobrze pojętym interesem podmiotu występującego o udostępnienie informacji publicznej. Odnotować wreszcie trzeba, że choć wniosek dostępowy złożony przez podmiot, nie mający zdolności do czynności prawnych – co przy daleko idącym odformalizowaniu trybu dostępowego będzie dopuszczalne - może nawet zakończyć się uzyskaniem informacji publicznej, to jednak na etapie postępowania sądowoadministracyjnego powinien on być reprezentowany przez przedstawiciela ustawowego[71]. W świetle obowiązującej regulacji prawnej nie można więc dopuścić skutecznego skarżenia bezczynności do sądu administracyjnego w przypadku, gdy skarga na bezczynność jest następstwem anonimowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Należy więc przyjąć, że u.d.i.p. dopuszcza „ukrycie się" wnioskodawcy i jak najbardziej na tym etapie może on z tego skorzystać, składając wniosek anonimowy. Co więcej, w przypadku gdy chodzi o informację prostą podmiot zobowiązany powinien uczynić mu zadość. Niemniej jednak gdy następstwem wniosku dostępowego ma być

[70] Por. G. Sibiga, *Na anonimy również odpowiadamy*, Rzeczpospolita z dnia 7 lipca 2016r., s. C3 oraz wskazany tam pogląd WSA w Białymstoku, II SAB/Bk 38/16.

[71] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1032/14, Lex nr 1724010, w którym wskazano, iż w przypadku gdy „wniosek o udostępnienie informacji publicznej wnosi dziennikarz działający w imieniu określonego dziennika, interes prawny w postępowaniu zainicjowanym tym wnioskiem będzie miał dziennik, a nie tylko dziennikarz, jako osoba fizyczna. Redaktorowi naczelnemu takiego dziennika – jako osobie kierującej na mocy art. 25 ust. 1 ustawy z 1984 r. – Prawo prasowe jego redakcją – przysługuje legitymacja do wniesienia skargi w takim postępowaniu".

skarga do sądu administracyjnego wnioskodawca musi się ujawnić – tylko bowiem w takim przypadku nie będzie wątpliwości co do tożsamości skarżącego i wnioskodawcy[72]. W przeciwnym razie skarga powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna. Brak legitymacji skargowej można bowiem zakwalifikować jako inną przyczynę, z powodu której wniesienie skargi jest niedopuszczalne, a o której stanowi art. 58 § 6 p.p.s.a. Odrzucenie skargi jest nie merytorycznym sposobem jej rozpoznania, zasadniczo podejmowanym na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym, a w wątpliwych sprawach, wymagających wyjaśnienia w drodze bezpośredniego wysłuchania stron, może nastąpić na rozprawie w składzie trzyosobowym. Odnotować jednak trzeba, że sama forma prawna, w jakiej sąd administracyjny wyraża wynik swojej oceny braku legitymacji skargowej jest przedmiotem rozbieżnych poglądów samej judykatury. Zasadniczo można w tym zakresie odnotować dwa przeciwstawne nurty. Pierwszy z nich - choć dominujący jednak nie zasługujący na aprobatę - wychodzi z założenia, że skoro uprawnienie do złożenia skargi jest przesłanką materialnoprawną a istotę legitymacji skargowej wyraża uprawnienie do żądania przeprowadzenia kontroli działania/zaniechania administracji w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem i usunięcia naruszenia prawa dotyczącego danego podmiotu, to stwierdzenie braku legitymacji skargowej, tj. ustalenie, że skarga została wniesiona przez podmiot nie posiadający interesu prawnego wywodzonego z prawa materialnego, skutkuje oddaleniem skargi[73]. Jednakże sami zwolennicy tego poglądu modyfikują to stanowisko, przyjmując, że skarga wniesiona przez podmiot, który *a limine* nie może mieć legitymacji skargowej podlega odrzuceniu na postawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., natomiast stwierdzenie w toku postępowania, że wnoszący skargę nie legitymuje się interesem prawnym powoduje oddalenie skargi[74]. Ten ostatni rodzaj orzeczenia, zdaniem przedstawicieli tego nurtu, nie dotyczy zatem takich sytuacji, kiedy skargę wnosi podmiot, który nie mieści się w żadnej kategorii podmiotów określonych w art. 50 § 1 i 2

[72] Jako przykład należy przywołać treść art. 37 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) – powoływanej dalej jako u.f.p. Przepis ten nakłada obowiązek publikowania danych podmiotów, które uzyskały ulgi podatkowe przekraczające 500 zł. Tak więc w przypadku gdy dany podmiot nie korzysta z żadnej ulgi jego dane jako podatnika chroni tajemnica skarbowa, a co za tym idzie nawet w trybie u.d.i.p. nie będzie możliwym ich ustalenie. Niemniej jednak w przypadku gdy ten sam podmiot zechce skorzystać z ulgi i ją uzyska, wówczas jego dane będą musiały zostać w określonym w treści art. 37 u.f.p. terminie opublikowane, a co za tym idzie będzie się można z nimi zapoznać bez konieczności korzystania z u.d.i.p. Zatem gdy konkretny podmiot skorzystał z ulgi to powinien on liczyć się z tym, że jego dane będą w tym kontekście opublikowane – nie będzie on więc chroniony tajemnicą skarbową. Przepis art. 37 u.f.p. stanowi bowiem wyjątek od zasady, że indywidualne dane podatkowe objęte są tajemnicą skarbową.

[73] Tak np. wyrok NSA z dnia 16 września 2010 r., II OSK 1397/09, LEX nr 746508; postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 9/13; postanowienie NSA z dnia 8 lipca 2014 r. I OSK 1351/14; postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2012 r., I OSK 1133/12, LEX nr 1333846; postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2011 r., II OSK 227/11, LEX nr 1071206; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 stycznia 2015 r. II SA/Gl 791/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2013 r., I SA/Wa 1530/12, LEX nr 1321333.

[74] Por. postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II FSK 2500/10; wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 439/10, LEX nr 992577; postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II FSK 2667/10; postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2012 r., II SO/Bk 13/12, LEX nr 1289343; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2015 r., II SA/Ol 1131/14.

p.p.s.a.[75]. Jeżeli jednak ustalenie braku legitymacji skarżącego jest rezultatem badania jego interesu prawnego, w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny powinien wydać wyrok oddalający skargę, a nie postanowienie o odrzuceniu skargi[76]. Za dopuszczalne uznają zatem odrzucenie skargi tylko wtedy, gdy brak legitymacji skargowej jest ewidentny[77], a więc oczywisty[78] i wynika z oceny formalnej skargi dokonanej na podstawie utrwalonej linii orzeczniczej i nie wymaga zbadania *meritum* sprawy[79]. Drugi przeciwstawny nurt przyjmuje, że brak legitymacji skargowej jest podstawą do odrzucenia skargi[80]. Przedstawiciele tego nurtu wychodzą z założenia, że skoro sąd we wstępnej fazie postępowania obowiązany jest badać dopuszczalność skargi, to niewykazanie przez wnoszącego skargę związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków wnoszącego skargę a zaskarżonym aktem skutkuje tym, iż podmiot wnoszący skargę nie jest legitymowany do jej wniesienia, a jego skarga podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Podzielając to stanowisko – wskazać należy, że skoro badanie interesu prawnego wnoszącego skargę jest, co zauważają też zwolennicy wiodącego nurtu, podstawową czynnością, od wyniku której zależy dalszy bieg postępowania[81], podejmowaną na każdym etapie postępowania, to trudno dopatrzyć się logiki w poglądzie, że z tego powodu sąd nie mógłby odrzucić skargi, czyniąc to na rozprawie w składzie trzyosobowym. Skierowanie sprawy na rozprawę, co potwierdza powszechna praktyka, nie musi przecież oznaczać, że sąd skargę będzie rozpoznawał merytorycznie, a tym bardziej, że obowiązany jest oddalić skargę z powodu braku legitymacji skargowej. Rozprawa nie musi przecież zakończyć się merytorycznym rozpoznaniem skargi, gdyż taki nakaz nie wynika w żaden sposób z przepisów. Nie ma zatem przeszkód do odrzucenia skargi również na rozprawie, jeśli podjęte w jej toku czynności procesowe ujawnią brak legitymacji skargowej skarżącego lub nastąpi to po skierowaniu sprawy na rozprawę. Co istotne sąd administracyjny, badając legitymację skargową (niezależnie czy jednoosobowo, czy trzyosobowo), ocenia ją nie tylko poprzez proste zestawienie

[75] Zob. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., II OSK 374/07, LEX nr 468574 czy wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 sierpnia 2009 r., II SA/Ol 496/09.
[76] NSA z dnia 28 grudnia 2010 r., II FSK 2404/10, LEX nr 742354.
[77]Tak np. postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2007 r., II FSK 1337/06, LEX nr 384145; czy postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II FSK 2500/10, LEX nr 742360.
[78] Ma to miejsce np. w przypadku skargi wniesionej przez osobę, której ustawa szczególna nie przyznaje w konkretnym przypadku tej legitymacji (postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2007 r., II FSK 1337/06, LEX nr 384145); skargi złożonej przez organ, który wydał rozstrzygnięcie w pierwszej instancji (postanowienie NSA z dnia 28 grudnia 2010 r., II FSK 2404/10, LEX nr 742354); skargi wniesionej co prawda przez adresata decyzji, a więc podmiot formalnie posiadający przymiot strony postępowania sądwoadministracyjnego, jednakże co wykazało przeprowadzone przez sąd badanie, nie posiadającego interesu prawnego wynikającego z prawa materialnego (wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., I OSK 1536/09, LEX nr 745073; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2013 r., II SA/Po 765/12, LEX nr 1393287).
[79] Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 7 października 2015 r., III SA/Lu 1197/15, LEX nr 1803870.
[80] Tak np. postanowienie NSA z dnia 24 listopada 2011 r., II OSK 2376/11, LEX nr 1070391; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 25 czerwca 2010 r., III SA/Łd 323/10, LEX nr 602432; czy postanowienia WSA w Łodzi z dnia 26 lipca 2005 r., II SA/Łd 10/05.
[81] Tak np. wyrok NSA z dnia 16 września 2010 r., II OSK 1397/09, LEX nr 746508.

faktów z ewentualną treścią normy prawnej, ale musi ocenić ją poprzez dokonanie analizy mających zastosowanie w sprawie przepisów pod kątem interesu prawnego potencjalnego skarżącego, tym bardziej, że interes ten nierzadko jest wynikiem przyjęcia tzw. prawa refleksowego. Niejednokrotnie też ocena dopuszczalności skargi z uwagi na okoliczności danej sprawy wymaga poczynienia ustaleń z udziałem stron postępowania, co może z kolei uzasadniać przeprowadzenie rozprawy sądowej i dopiero wynik w ten sposób poczynionych ustaleń może rzutować na ocenę legitymacji procesowej. A zatem każdorazowo na etapie podejmowania decyzji co do kierunku dalszego postępowania sąd musi i ten aspekt rozważyć. To zaś oznacza, iż zawsze ocena legitymacji skargowej – w mniejszym bądź szerszym zakresie – jest przedmiotem badania sądu. Wyjątkowymi są sytuacje ewidentnego braku legitymacji skargowej. Dla oceny legitymacji skargowej nie powinien mieć kluczowego znaczenia tryb, w jakim skarga zostanie odrzucona, lecz obiektywna i niewątpliwa okoliczność braku interesu prawnego. Skoro zaś – co trzeba podkreślić - brak legitymacji skargowej jest wadą skargi nie podlegającą konwalidacji, lecz przesądzającą o podmiotowej niedopuszczalności skargi, to w konsekwencji jej stwierdzenia nie wydaje się właściwe oddalenie skargi z powodu tego braku, nie zaś w wyniku pozytywnej oceny działania/zaniechania administracji, będącej przecież konsekwencją przeprowadzonej przez sąd administracyjny kontroli. Wbrew więc utartej praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych oddalania, nie zaś odrzucania skarg, z uwagi na brak legitymacji skargowej - oddalenie skargi w takim przypadku nie prowadzi do merytorycznego rozpoznania skargi. Tym bardziej nie można zaakceptować zdarzających się w praktyce sytuacji dokonania przez sąd administracyjny oceny zgodności z prawem działalności administracji ze wskazaniem - na marginesie zasadniczych wywodów sądowych - okoliczności braku legitymacji skargowej z uwagi na rozdźwięk między tożsamością skarżącego a wnioskodawcą w postępowaniu administracyjnym[82], jak i oddalanie skarg ze wskazaniem wprost i zasadniczo na brak tej legitymacji[83].

Powyższe argumenty uzasadniają przyjęcie tezy, wedle której brak reakcji podmiotu obowiązanego do udostępnienia informacji publicznej na wniosek anonimowy może uniemożliwić skuteczne złożenie skargi na bezczynność do sądu administracyjnego. Anonimowy wnioskodawca nie będzie bowiem w stanie wykazać tożsamości podmiotowej w postępowaniu dostępowym i skargowym. Gdyby zaś taka skarga została złożona to sąd administracyjny powinien ją odrzucić jako niedopuszczalną. Skoro bowiem w każdym przypadku musi być zachowana tożsamość podmiotowa między wnioskodawcą a skarżącym, to legitymację do wniesienia skargi na bezczynność organu będzie miał jedynie konkretny podmiot (określony z imienia i nazwiska lub

[82] Przykładem to potwierdzającym jest wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2016 r., II SA/Łd II SAB/Łd 149/16.
[83] Tak np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 marca 2016 r., II SAB/Sz 25/16.

nazwy), który składał wniosek dostępowy. Odmienność sposobu wykazania własnego interesu prawnego przed organem administracji i przed sądem administracyjnym sprzeciwia się – tak powszechnie przyjmowanemu w sposób dorozumiały w judykaturze – stanowisku, że szeroki dostęp do informacji publicznej musi prowadzić do szerokiego dostępu do sądu i merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność administracji w udzieleniu informacji publicznej. Przymiotnik „każdy" znaczący w potocznym pojęciu „poszczególny z danego zbioru osób, przedmiotów, wydarzeń, zjawisk; wszelki bez wyjątku"[84] - w normatywnym ujęciu dla oceny legitymacji skargowej ma węższy zakres podmiotowy niż dla oceny legitymacji wnioskującego o udzielenie informacji publicznej. Odformalizowanie i uproszczenie postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej nie jest wystarczającym powodem uznania pełnej anonimowości wniosków o udzielenie tej informacji. Podanie w złożonym elektronicznie wniosku imienia i nazwiska nie narusza owego braku formalizmu, a jedynie pozwala uznać wyrażenie tą drogą przez wnioskodawcę jego określonej woli. Taki wnioskodawca nadal jest anonimowy, dopóki nie poda dalszych danych go indywidualizujących nie będzie możliwe ustalenie jego tożsamości, zwłaszcza gdy posiada on popularne nazwisko i imię. Zważywszy na wagę wniosku o udzielenie informacji publicznej i wiążące się z nim skutki prawne, zawarte w nim oświadczenie wnioskodawcy musi wskazywać w minimalny sposób osobę wnioskodawcy, co nie jest równoznaczne z możliwością jej pełnej identyfikacji. Abstrakcyjny adres poczty elektronicznej niewątpliwie nie pozwala ustalić, czy wniosek złożyła osoba fizyczna, prawna czy też jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, jeśli zaś jest to osoba fizyczna, to czy nie jest to osoba małoletnia lub ubezwłasnowolniona całkowicie. Adres taki wobec braku dowodów pozwalających na ustalenie danych identyfikujących wnioskodawcę nie wskazuje więc na osobę skarżącego.

6. Zakończenie

Zapewnienie szerokiego dostępu do informacji publicznej, jak i daleko idące odformalizowanie, ułatwiające zapoznanie się z taką informacją, przyczyniają się do sprawowania społecznej kontroli nad administracją publiczną. Z tego względu zasługują na pozytywną ocenę. Odformalizowanie to, przybierające w praktyce nawet postać wniosku anonimowego, ewentualnie podpisanego pseudonimem, rodzi jednakże liczne trudności natury prawnej. Mimo rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie należy dopuścić możliwość anonimowego wniosku o dostęp do informacji prostej i korelujący z nim obowiązek organu jego załatwienia bez potrzeby wnikania w tożsamość wnioskodawcy. Niemniej jednak wnioskodawca powinien liczyć się z konsekwencjami w ten sposób złożonego wniosku. W przypadku bowiem, gdy anonimowy

[84] Dunaj B. (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000, s. 216.

wniosek pozostaje bez odpowiedzi podmiotu obowiązanego do udostępnienia informacji wnioskodawca nie będzie on mógł skutecznie złożyć skargi na bezczynność do sądu administracyjnego. Z ochrony sądowej może bowiem skorzystać jedynie konkretny podmiot - podpisany imieniem i nazwiskiem (nazwą) – który jest tożsamy z autorem wniosku dostępowego. Nie można też nie dostrzegać faktu, że masowo wysyłane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej do różnych organów anonimowe wnioski dostępowe, często o tożsamej treści, których następstwem są skargi na bezczynność do sądu administracyjnego zawierające żądanie zasądzenia kosztów postępowania (często w podwójnej wysokości) mogą być wykorzystywane jako sposób zarobkowania, a co za tym idzie stanowią swego rodzaju nadużycie prawa. W istocie nie chodzi bowiem o dostęp do informacji, lecz o „zarzucenie" organu dodatkowymi czynnościami, a w przypadku przekroczenia krótkiego terminu do rozpoznania wniosku na gruncie u.d.i.p. złożenie skargi na bezczynność i żądanie zwrotu kosztów postępowania. W takim przypadku można więc mówić o nadużyciu prawa do informacji, celem działania wnioskodawcy nie jest bowiem uzyskanie informacji, ale uzyskanie zwrotu kosztów postępowania – które przy elektronicznej formie wniosku obejmują zazwyczaj wyłącznie wpis sądowy. Wydaje się więc, że ustawodawca mógłby rozważyć, czy przypadkiem nie należałoby określić minimalnych elementów wniosku o dostęp do informacji publicznej – które należałoby jednak ograniczyć do dwóch, tj. dokładnego wskazania zakresu żądanej informacji oraz podania imienia, nazwiska (nazwy) wnioskodawcy – bez potrzeby uwiarygodnienia podpisu na etapie daleko odformalizowanej i bez wątpienia uproszczonej procedury dostępowej. Ustawodawca powinien bowiem wziąć pod uwagę takie wartości jak z jednej strony zapewnienie szerokiego dostępu do informacji publicznej, a z drugiej zapewnienie możliwości prawidłowego procedowania w przypadku bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, tj. możliwość skutecznego złożenia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego. Określenie minimalnych elementów wniosku dostępowego w żadnym razie nie powinno spowodować utrudnień w dostępie do informacji publicznej, wręcz przeciwnie umożliwi organom dalsze procedowanie, blokując przy tym nadużywanie prawa i to zarówno przez wnioskodawców (a potem skarżących bezczynność), jak i przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej, które mając w perspektywie pewną i skuteczną skargę na bezczynność nie będą mogły ignorować obowiązków w zakresie udzielania informacji publicznej.

Paweł A. Nowak[1] Behawioralne koincydencje społeczeństwa informacyjnego

Streszczenie:

W dyskursie dotyczącym budowy społeczeństwa informacyjnego (SI) w Polsce zdecydowanie dominuje aspekt funkcjonalny. Oznacza to, że głównym obszarem zainteresowania stają się nakłady przeznaczone na te działania oraz ich mierzalne skutki (procentowy wzrost mierzalnych kompetencji cyfrowych, ilości świadczonych eUsług publicznych, wybudowanej infrastruktury). Niestety, takie podejście nie jest w stanie wyjaśnić dlaczego efekty wydania w latach 2007-2013 kilku miliardów euro na rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce są wciąż niezadowalające[2]. Problem jest szczególnie istotny dla administracji, która dysponując środkami publicznymi odpowiada za ich oszczędne i efektywne wykorzystanie. Być może wstępem do zrozumienia przyczyn dysfunkcjonalności tego zjawiska będzie odejście od standardowego podejścia do społeczeństwa informacyjnego, a zwłaszcza rynku eUsług publicznych „opartego na analizie stosunku wymiany i stosunków równoległych zachodzących pomiędzy uczestnikami rynku, tworzącymi popyt i podaż"[3] i próba jego zrozumienia na gruncie ekonomii behawioralnej. Uwzględnienie wielowymiarowości rynku eUsług publicznych oraz motywacji działania (jawnych i ukrytych) jego uczestników da szansę na zwiększenie efektywności inwestycji w tym obszarze, a co za tym idzie budowy eGovernment w Polsce.

Słowa kluczowe:

społeczeństwo informacyjne, eAdministracja, eUsługi publiczne.

---

[1] ***dr Paweł A. Nowak*** *Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego; Wydział Społeczeństwa Informacyjnego, Departament Cyfryzacji, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego*.

[2] *Informacja o wynikach kontroli: Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016 (źródło: https://www.nik.gov.pl/plik/id,10420,vp,12749.pdf, dostęp: 20.09.2016 r.).

[3] Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2006, s. 40-41.

1. Definicyjne problemy społeczeństwa informacyjnego

Współcześnie termin społeczeństwo informacyjne funkcjonuje w aparacie pojęciowym wielu dziedzin nauki, np. nauk społecznych, technicznych, czy ekonomicznych. Oznacza to niestety, że każda z nich definiuje społeczeństwo informacyjne nieco inaczej, uwypuklając aspekty charakterystyczne dla dziedziny bazowej. Ten brak jednorodnej definicji jest, jak twierdzi M. Goliński, jedną z największych słabości koncepcji społeczeństwa informacyjnego, ponieważ „w wypadku tak złożonego i abstrakcyjnego pojęcia krótkie i zwięzłe definicje ograniczają się najczęściej do wybranych elementów tej problematyki, podkreślając tylko niektóre jej aspekty”[4]. Chociaż brak uniwersalnych definicji może być cechą charakterystyczną dla współczesnej nauki ponieważ, co do zasady, „nie ma definicji jednomyślnie podzielanych przez wszystkich badaczy”[5], to w wypadku społeczeństwa informacyjnego może on być praprzyczyną problemów w próbach jego budowania.

Początki społeczeństwa informacyjnego są w literaturze przedmiotu ściśle korelowane z rozwojem informatyki. Przekłada się to również na rozwój jego definicji. Początkowo społeczeństwo informacyjne było definiowane przez jego techniczne i technologiczne możliwości. Na gruncie polskim jedną z pierwszych tego typu definicji przyjął I Kongres Informatyki Polskiej, który przyjął, że społeczeństwo informacyjne jest to „społeczeństwo charakteryzujące się przygotowaniem i zdolnością do użytkowania systemów informatycznych, skomputeryzowane i wykorzystujące usługi telekomunikacji do przesyłania i zdalnego przetwarzania informacji”[6]. Ponieważ szybko okazało się, że poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego przekłada się bezpośrednio na stan i rozwój gospodarki zaczęły pojawiać się definicje o silnym odchyleniu ekonomicznym. Przykładem może być definicja przedstawiona przez S. Juszczyka, który twierdził, że „jest to społeczeństwo, które charakteryzuje układ stosunków opartych na gospodarce informacyjnej (information economy) – gdy ponad 50% dochodu narodowego brutto powstaje w obrębie szeroko rozumianego sektora informacyjnego”[7]. Niebawem jednak okazało się, że tego typu definicje nie obejmują wszystkich aspektów społeczeństwa informacyjnego, szczególnie w obszarze zmian społecznych jakie powoduje. Zaczęły więc pojawiać się, a wkrótce wręcz dominować, wieloaspektowe definicje takie jak to opracowana przez K. Krzysztofka oraz

[4] Goliński M., *Społeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011, s. 30.

[5] Zimniewicz K.: *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie*, [w]: *Zeszyty Naukowe nr 36*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 8.

[6] *Raport 1 Kongresu Informatyki Polskiej*, Poznań 1994, za: http://www.kongres.org.pl/on-line/1-szy_Kongres/index.html 050415, (12.07.2013 r.).

[7] Juszczyk, St.: *Człowiek w świecie elektronicznych mediów – szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s.12.

M. Szczepańskiego, którzy twierdzą, że społeczeństwo informacyjne to „społeczeństwo, w którym informacja jest intensywnie wykorzystywana w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym; to społeczeństwo, które posiada bogate środki komunikacji i przetwarzania informacji, będące podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniające źródło utrzymania większości ludzi”[8].

Przyjmując, że definicje społeczeństwa informacyjnego będą stale ewoluować wraz z jego rozwojem, należy zauważyć, że w rozważaniach teoretycznych o społeczeństwie informacyjnym bezwzględnie dominuje ujęcie funkcjonalno-rynkowe. Zakłada ono opis społeczeństwa informacyjnego przez pryzmat jego funkcjonalności, zaś w odniesieniu do eUsług publicznych powoduje tworzenie ich w oparciu koszty wytworzenia (co jest o tyle zrozumiałe, że dotyczy wydawania publicznych pieniędzy) oraz niezbędne dopasowanie do otoczenia prawnego. Uzasadnione wydaje się być twierdzenie, że takie podejście jest jedną z istotnych przyczyn niskiej efektywności nakładów ponoszonych na budowę społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

2. eUsługi w zadaniach administracji publicznej

Jednym z podstawowych, wręcz definicyjnych zadań administracji publicznej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli[9], w tym poprzez organizację i świadczenie usług publicznych, czyli „usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę”[10]. W literaturze przedmiotu istnieje wiele różnych typologii usług publicznych tworzonych w oparciu o różnorodne kryteria oceny. Jednak z punktu widzenia zakresu rozważań najbardziej użyteczny wydaje się podział zaproponowany przez W. Wańkowicza na usługi: administracyjne, społeczne oraz techniczne[11].

W związku z dynamicznym rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych coraz częściej dopuszczalną, a często wręcz preferowaną formą świadczenia usług publicznych są elektroniczne usługi publiczne (eUsługi). Niestety w przypadku eUsług, jak często w przypadku nowych zjawisk i innowacyjnych rozwiązań, praktyka wyprzedziła teorię. Dlatego trudno znaleźć kompletną, a co najważniejsze legalną definicję eUsług publicznych. Większość prób definiowania eUsług kończy się bowiem obszarowym lub enumeratywnym wymienieniem konkretnych usług

[8] Krzysztofek K., Szczepański M.: *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, s. 122.
[9] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber Księgarnia, Warszawa 2004 r., s. 79-152.
[10] Kożuch B., Kożuch A. (red), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011 r., s. 34.
[11] Wańkowicz W. *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Wydawnictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004 r., s. 61-66.

publicznych, które mogą być świadczone drogą elektroniczną[12], dlatego na potrzeby tego artykułu można przyjąć opisową definicję eUsług publicznych:

Elektroniczna usługa publiczna (eUsługa publiczna) to usługa, która spełnia łącznie następujące warunki:

- jest świadczona przez podmiot publiczny (lub w jego imieniu),
- dotyczy zadań podmiotu publicznego,
- jest świadczona z wykorzystaniem kanałów komunikacji elektronicznej (Internet, telefon, itp.),
- jest świadczona zdalnie, bez konieczności współobecności stron.

Zagadnieniem bezpośrednio związanym z świadczeniem eUsług publicznych jest poziom ich dojrzałości rozumiany jako zakres interakcji pomiędzy usługodawcą, a usługobiorcą zmieniający się wraz z rozwojem eAdministracji, wzrostem wykorzystania technologii informatycznych oraz złożoności zdigitalizowanych procesów wewnętrznych administracji[13]. W ujęciu K. Lane i J. Lee oznacza to poziom udostępniania katalogów (1), transakcje (2), integrację pionową (3) oraz integrację poziomą, międzyprocesową (4)[14]. Nieco inaczej, choć w podobnym duchu definiują poziomy dojrzałości eUsług publicznych Europejskie Ramy Interoperacyjności[15]. Wyróżniają one poziom informacyjny (1) w którym klienci mogą w serwisach www podmiotów publicznych znaleźć interesujące ich informacje, poziom interakcyjny (2) pozwalający dodatkowo na wszczęcie sprawy przez klienta z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej w konkretnym urzędzie, poziom transakcyjny (3) pozwalający na wszczęcie sprawy drogą elektroniczną przy możliwości uzyskania odpowiedzi z tego urzędu również drogą elektroniczną na oraz poziom integracyjny (4), w którym wyspecjalizowane portale internetowe udostępniają na poziomie transakcyjnym usługi świadczone przez różne podmioty publiczne. W dokumentach strategicznych polskiej administracji najczęściej używa się opisu dojrzałości eUsług publicznych zgodnie z pięciostopniową skalą opracowaną przez firmę Capgemini na zlecenie Komisji Europejskiej[16], w której:

- poziom pierwszy usługi informacyjne – oznacza możliwość znalezienia informacji na stronach www podmiotu publicznego,

---

[12] Flis R. i inni, *E-usługi – definicje i przykłady*, Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, s. 4-19.

[13] Layne K., Lee J., *Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model*, [w:] „*Government Information Quarterly*", vol. 18(2)/2001.

[14] Ibidem.

[15] https://ipsec.pl/firmy/2009/europejskie-ramy-interoperacyjnosci-eif-20.html (20.06.2016 r.).

[16] Np. *Przewodnik po merytorycznych kryteriach wyboru projektów dla działania 2.1 PO PC*, źródło: https://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/zal.-9-*Kryteria-merytoryczne-przewodnik*.pdf (20.06.2016 r.) lub Środa z funduszami dla instytucji publicznych na e-administrację i cyfryzację, źródło: https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjnjvy2yJjOAhUjIJoKHVEKBkEQFggwMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.powiat.klodzko.pl%2Fplik%2Fid%2C11143%2Cv%2Cartykul_7236.pdf&usg=AFQjCNFVYWP1n7bXxhEPkooE3rpxIlMgqg&bvm=bv.128617741,d.bGg

- poziom drugi jednostronna interakcja – oznacza dodatkowa możliwość pobrania i wydrukowania niezbędnych do wszczęcia sprawy wniosków i załączników,
- poziom trzeci dwustronna interakcja – pozwala również na elektroniczne wypełnienie i przesłanie dokumentów niezbędnych do wszczęcia sprawy przez podmiot publiczny,
- poziom czwarty transakcja – obejmuje całość postępowania administracyjnego w wersji elektronicznej od wszczęcia sprawy przez klienta, przez wydanie przez podmiot publiczny wiążącej decyzji administracyjnej do wniesienia stosownych opłat (jeżeli takie występują),
- poziom piąty usługi personalizowane – zapewniają „załatwienie sprawy urzędowej drogą elektroniczną i jednocześnie wprowadza personalizację obsługi, tzn. automatyczne dostarczenie konkretnych usług, spersonalizowanych dla użytkownika i przez niego nie inicjowanych”[17].

Do pełniejszego zobrazowania problematyki eUsług publicznych niezbędne jest ich umiejscowienie w relacjach z głównych podmiotów życia społecznego i gospodarczego. Jako główne podmioty można uznać obywateli/klientów, biznes (szeroko rozumiane podmioty gospodarcze) oraz administrację, przy czym należy pamiętać, że choć inicjatorem relacji mogą być wszystkie z wymienionych podmiotów, to aktywną kreacją eUsług zajmuje się tylko biznes i administracja. O ile więc w możemy opisać dziewięć podstawowych relacji pomiędzy podmiotami:

1) A2A – administracja-administracja,
2) A2B – administracja-biznes,
3) A2C – administracja-obywatel
4) B2B – biznes-biznes,
5) B2A – biznes-administracja,
6) B2C – biznes-obywatel,
7) C2C – obywatel- obywatel,
8) C2A – obywatel-administracja,
9) C2B – obywatel-biznes,

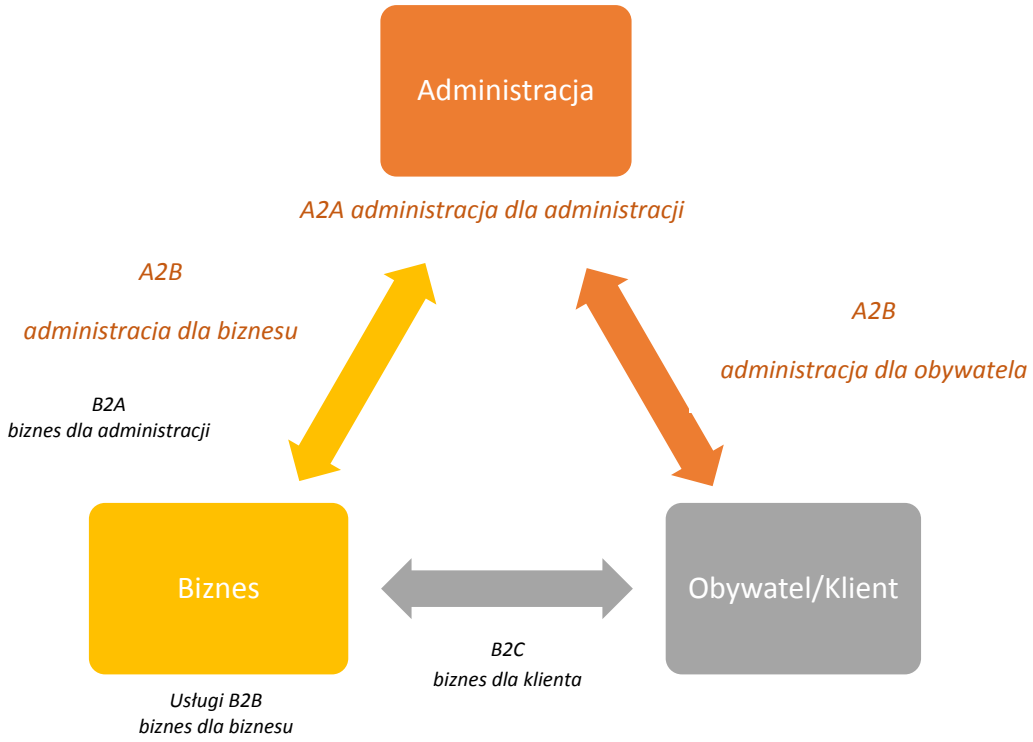
to przekładają się one tylko na dwóch potencjalnych usługodawców, sześć typów eUsług, w tym trzy typy eUsług publicznych.

Można więc przyjąć, że w obszarze eGovernment kluczowe znaczenie mają trzy typy eUsług publicznych:

1) A2A – wewnętrzne usługi administracji świadczone pomiędzy podmiotami publicznymi,
2) A2C – usługi świadczone przez administrację na rzecz klientów/obywateli,
3) A2B – usługi świadczone przez administrację na rzecz przedsiębiorców.

[17] http://eregion.wzp.pl/obszary/uslugi-elektroniczne (20.06.2016 r.).

Rysunek 1. Typy eUsług w zależności od typów usługodawców i usługobiorców

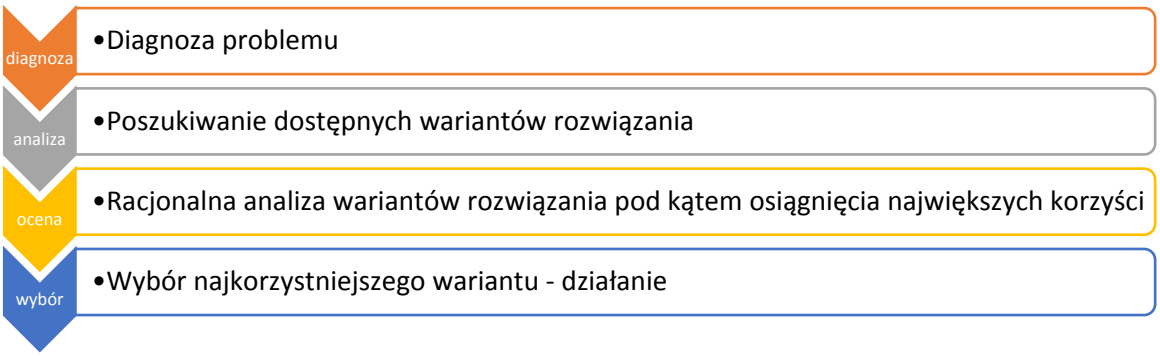


Źródło: opracowanie własne

3. Społeczeństwo informacyjne w ujęciu behawioralnym

W tradycyjnym ujęciu badania zachowań ekonomicznych ludzi, a za takie możemy uznać wszystkie działania związane z budową i „wykorzystywaniem produktów" społeczeństwa informacyjnego, opierają się na trzech podstawowych założeniach: nieograniczonej racjonalności ludzi w podejmowaniu decyzji, nieograniczonej sile woli podejmującego decyzję oraz jego pragmatyczny egoizm[18]. Takie podejście zakłada decyzyjny składa się z czterech głównych etapów: diagnozy, analizy, oceny i wyboru.

Rysunek 2. Schemat decyzji ekonomicznej w ujęciu noeklasycznym



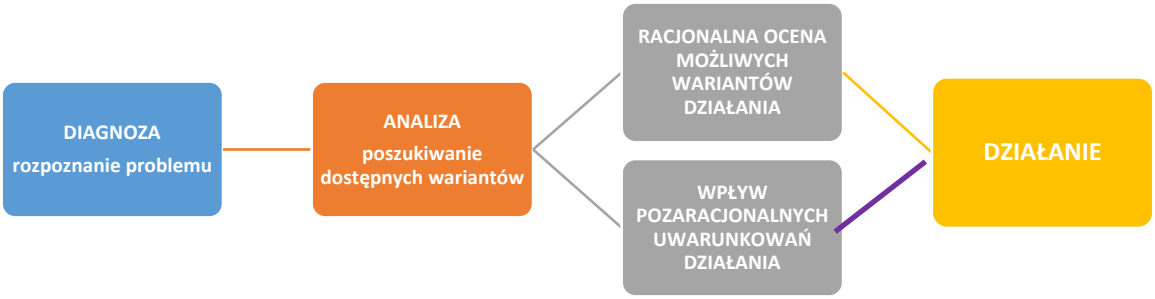
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szczepaniec M., *Makroekonomia. Przewodnik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 7.

[18] Thaler R.H., Mullainathan S., *Behavioral economics. The Concise Encyclopedia of Economics 2008*, Library of Economics and Liberty, http://www.econlib.org/library/ Enc/BehavioralEconomics.html, (02.08.2016).

Współcześnie jednak nie budzi już wątpliwości fakt, że zachowania ludzkie nie są warunkowane wyłącznie racjonalnymi przesłankami, a wpływ na nie mają także emocje, nastrój, czy wręcz instynkt, ponieważ „zarówno ludzie, jak i zwierzęta są ”zaprogramowani” na reagowanie emocjonalne na określone cechy środowiska”[19]. Przyjęcie takiego założenia nie oznacza odejścia od badania racjonalnych przesłanek decyzji ekonomicznych, a raczej wymusza szerszą analizę problemu, z uwzględnieniem nieracjonalnych motywów działania. Już w latach 50 XX w. zjawisko to opisał H. A. Simon w swojej koncepcji ograniczonej racjonalności dowodząc, że „wydolność ludzkiego umysłu jest zbyt mała w stosunku do napotykanych problemów, aby mogły być one rozwiązywane w sposób obiektywny i racjonalny. Napotykając różnego rodzaju ograniczenia czasowe i technologiczne, ludzie nie są w stanie uzyskać dostępu do wszystkich informacji istotnych dla danego problemu lub nie są zdolni do ich dokładnego przetworzenia. Oznacza to, że ludzie są co najwyżej racjonalni w sposób ograniczony”[20].

Przyjmując behawioralny paradygmat społeczeństwa informacyjnego należy uznać również zmianę modelu procesu decyzyjnego (rysunek 3).

Rysunek 3. Model podejmowania decyzji ekonomicznych w ujęciu behawioralnym



Źródło: opracowanie własne

Przyjmując behawioralne podejście do społeczeństwa informacyjnego trzeba zmierzyć się z problemem pozaracjonalnych uwarunkowań działania uczestników. Ponieważ ich wpływ na poziom rozwoju i efektywność inwestycji w tym obszarze może mieć kluczowe znaczenie należy spróbować odpowiedzieć na następujące pytania:

[19] Tyszka T., *Decyzje perspektyw psychologiczna i ekonomiczna*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2010, s. 127-128.
[20] Gorlewski B., *Podejście behawioralne w naukach ekonomicznych. Przykład ekonomiki transportu*, [w:] Bartkowiak R., Ostaszewski J. (red.), *Nauki ekonomiczne w świetle nowych wyzwań gospodarczych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 376.

1. czy pozaracjonalne uwarunkowania działania dotyczą wszystkich uczestników społeczeństwa informacyjnego, czy wyłącznie beneficjentów jego produktów (sfery popytowej)?
2. jakie czynniki/grupy czynników wpływają na pozaracjonalne elementy procesu decyzyjnego?
3. czy można zmierzyć/przewidzieć wpływ tych czynników?
4. czy można je modelować lub kontrolować?

4. Pozaracjonalne elementy wpływające na budowę SI

Przystępując do analizy pozaracjonalnych elementów procesu decyzyjnego mających wpływ na budowę społeczeństwa informacyjnego należy zauważyć, że nie są one wyłączną domeną klientów SI. Również podmioty publiczne – usługodawcy i inwestorzy w procesie budowy społeczeństwa informacyjnego w wielu przypadkach podejmują decyzje w oparciu o przesłanki, których nie da się uznać za racjonalne. Najważniejszą z nich jest coś, co najlepiej obrazuje termin „moda". Analiza projektów związanych z budową SI, które otrzymały dofinansowanie w ogólnopolskich i regionalnych programach operacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 dowodzi, że wiele samorządów zrealizowało bardzo podobne projekty, np. typu „Wrota Regionu". Szczególnie było to widoczne w obszarze projektów „miękkich", finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Widoczne do tego stopnia, że wśród pracowników departamentu odpowiedzialnego za realizację komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki krążyło cicho powtarzane powiedzenie „CTRL C+CTRL V i nowy wniosek będziesz miał". Niestety oznacza to, że znaczna część projektów dotyczących budowy SI nie uwzględniała lokalnych bądź regionalnych uwarunkowań oraz potrzeb. Oczywiście przekłada się to wprost na efektywność inwestycji SI w sektorze publicznym.

Kolejnym pozaracjonalnym elementem wpływającym na decyzje inwestycyjne w obszarze budowy SI przez podmioty publiczne jest brak pełnej wiedzy o warunkach w jakich będzie realizowana inwestycja, a zwłaszcza w jakich będzie funkcjonowała po zakończeniu realizacji. W latach 2007-2013 wiele polskich instytucji publicznych zrealizowało inwestycje w zakresie eUsług publicznych z wykorzystaniem funduszy pomocowych UE. Znaczna część tych inwestycji zakładała wykorzystanie części funkcjonalności Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Jednak w tym okresie koncepcja czym ma docelowo być ePUAP, jakie będzie miał końcowe funkcjonalności zmieniała się wielokrotnie[21]. W efekcie realizowane często przez kilak lat musiały „gonić" koncepcję rozwojową ePUAP.

[21] Platforma ePUAP wciąż ewoluuje. Kolejne rządy (często również odpowiedzialni za rozwój ePAPu ministrowie, a nawet urzędnicy poszczególnych resortów) zmieniają docelowy zakres tego projektu. Powoduje to niestety zakłócenia w realizacji innych projektów powiązanych z ePUAP oraz uniemożliwia pełną koordynację inwestycji w budowę społeczeństwa informacyjnego (przyp. P.A. Nowak).

Wśród istotnych pozaracjonalnych warunków mających wpływ na decyzje podmiotów publicznych w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego nie można pominąć powszechnej tendencji do powierzania kluczowych stanowisk w tym obszarze informatykom. Choć decyzja taka wygląda na racjonalną, to powoduje istotne zagrożenie, że budowa SI będzie prowadzona „metodami inżynierskimi", co nie zawsze będzie rozwiązaniem efektywnym[22].

Jednym z najważniejszych pozaracjonalnych elementów wpływających na decyzje klientów SI są emocje[23]. Jak podkreśla M. Wojtas-Klima „w literaturze fachowej odnajdujemy stwierdzenie, że każdy człowiek przy podejmowaniu decyzji kieruje się w 80-90% emocjami i intuicją, a nie racjonalnymi przesłankami"[24]. Oznacza to, że są one niezwykle silnym czynnikiem wpływającym na wykorzystanie produktów SI. Nie wdając się w szczegółowe analizy psychologiczne można przyjąć, że kluczowe znaczenie dla rozwoju SI, w tym rozwoju eUsług publicznych, mają: lęk przed nieznanym, który przy braku doświadczeń w wykorzystywaniu IT może być dodatkowo wzmacniany przez poczucie braku kompetencji lub negatywną opinię o tych usługach wyrażaną przez osoby/środowiska wiarygodne z punktu widzenia potencjalnego klienta, jego osobiste złe doświadczenia w korzystaniu z eUsług publicznych oraz brak zaufania do technologii informacyjno-komunikacyjnych. Przy czym w tym ostatnim wypadku należy zdecydowanie odróżnić podejście klientów/użytkowników SI do usługodawców publicznych i komercyjnych. Różnicę tę dobitnie obrazuje efektywność wykorzystania sztandarowego projektu polskiej eAdministracji (ePUAP), który w styczniu 2016 r. miał zarejestrowanych 582 211 profili zaufanych oraz 1 306 534 konta użytkowników[25] z wykorzystaniem bankowości elektronicznej w Polsce (ponad 29 mln rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych z elektronicznym dostępem na koniec 2015 r.)[26] czy liczbą zamkniętych transakcji na platformie zakupowej Allegro (ponad 125 mln

[22] Choć wykorzystanie technologii informatycznych (IT) ma w powstawaniu SI istotne znaczenie, to uzasadnione wydaje się być stwierdzenie, że zwiększenie wykorzystania IT jest jednym z kluczowych narzędzi do budowy społeczeństwa informacyjnego, ale nie może być traktowane jako cel główny (przyp. P.A. Nowak).

[23] Jak w większości pojęć z zakresu nauk społecznych nie ma jednej definicji pojęcia „emocje". Na potrzeby powyższych rozważań można jednak przyjąć za Norbertem Sillamy, że emocje to „globalna reakcja organizmu na niespodziewaną sytuację, na zakłócenie równowagi w stosunkach z otoczeniem" – por. Sillamy N., *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Książnica, Warszawa 1994 s. 66-67 (przyp. P.A. Nowak).

[24] Wojtas-Klima M., *„Gdy emocje już opadną" – czyli co wpływa na podejmowanie decyzji*, [w:] Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej seria Organizacja i Zarządzanie, nr 71/2014, s. 317.

[25] Dane na podstawie: Statystyki ePUAP za 7 lutego 2016 r., źródło: https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiiooC9k4jPAhUF2ywKHcEfDY0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cca.gov.pl%2Fdl.php%3Ffile%3D20160208143230_statystyki_epuap_za_07_lutego_2016r.pdf&usg=AFQjCNHUQ8MvTrizUcSnQXR3Wajms5y3Fw&bvm=bv.132479545,d.bGg (28.08.2016 r.).

[26] *Raport PRNews.pl: Rynek kont osobistych - IV kw. 2015*, źródło http://prnews.pl/raporty/raport-prnewspl-rynek-kont-osobistych-iv-kw-2015-6552303.html (28.08.2016 r.).

transakcji w drugim półroczu 2014 r. oraz ponad 1,25 mld wizyt miesięcznie)[27]. Dodatkowo należy przypomnieć, że większość kont użytkowników posiadają podmioty publiczne dla których jest to obowiązek wynikający z przepisów prawa[28].

Kolejnym istotnym pozaracjonalnym czynnikiem wpływającym na decyzje potencjalnych klientów SI jest przyzwyczajenie. Nie dotyczy to wyłącznie przyzwyczajenia do „tradycyjnego" sposobu załatwiania danej sprawy administracyjnej, ale także do czynności podejmowanych niejako „przy okazji". Zjawisko to można dokładnie zaobserwować podczas analizy wdrożeń eUsług publicznych w małych gminach wiejskich. Wbrew obiegowej opinii poziom kompetencji informatycznych niezbędnych do korzystania z eUsług nie różni się diametralnie pomiędzy potencjalnymi użytkownikami z gmin wiejskich i miejskich, zwłaszcza wśród ludzi młodych[29]. Jednak ze względu na różnice w organizacji przestrzeni (odległości pomiędzy urzędem a miejscem zamieszkania, możliwości komunikacyjne, itp.) mieszkańcy gmin wiejskich mają zdecydowanie większą skłonność do załatwiania przy okazji wizyty w urzędzie innych spraw np. odwiedzenia rodziny czy znajomych, zrobienia zakupów, itp.

5. Podsumowanie

W polskiej i anglojęzycznej literaturze przedmiotu nie udało się znaleźć rozważań związanych z behawioralnym podejściem do społeczeństwa informacyjnego. Jednak kluczowa rola w rozwoju społecznym i gospodarczym, jaką w perspektywie finansowej 2014-2020 przypisuje budowie społeczeństwa informacyjnego Unia Europejska oraz Polska skłaniają do podjęcia dyskusji o sposobach zwiększenia efektywności nakładów oraz wykorzystania produktów SI, w tym eUsług publicznych. Skoro dotychczas stosowane w budowie społeczeństwa informacyjnego oparcie wyłącznie o racjonalne czynniki rozwoju nie przynosi zadowalającego rezultatu[30] należy rozszerzyć analizę o czynniki pozaracjonalne.

Przedstawione powyżej pozaracjonalne czynniki wpływające na decyzje związane z budową oraz wykorzystaniem produktów społeczeństwa informacyjnego z całą pewnością nie wyczerpują pełnej ich listy – jej sporządzenie wymagałoby przeprowadzenia szczegółowych badań. Jednak

[27] *Raport Wirtualmedia.pl*, źródło: http://www.wirtualnemedia.pl/artykul/wiecej-transakcji-i-nowych-uzytkownikow-allegro (28.08.2016 r.).

[28] Poziom wykorzystania eUsług publicznych w Polsce szczegółowo opisują m.in. A. Aleksiejczuk oraz K. Sachpazidu-Wójcicka w opracowaniu *Determinanty rozwoju e-usług w administracji publicznej w Polsce*, [w:] „*Economics and Management*" nr 1/2015, s. 32-43.

[29] Porównaj: *Kompetencje cyfrowe młodzieży w Polsce*, Raport Fundacji ORANGE, źródło: https://fundacja.orange.pl/badania.html (20.07.2016 r.).

[30] Do braku satysfakcjonujących rezultatów w budowie społeczeństwa informacyjnego w Polsce przyznaje się także, choć nieśmiało, administracja publiczna – patrz np. *Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji, Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2014* i inne. (przyp. Paweł A. Nowak).

nawet kilka przedstawionych przykładów pokazuje, że dla sprawnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego konieczna jest jeśli nie zmiana, to co najmniej korekta paradygmatu poznawczego społeczeństwa informacyjnego. Ponieważ dotychczasowe podejście, nawet przy założeniu ograniczeniu destrukcyjnego wpływu czynników formalnych takich jak brak stabilności prawa, czy założeń funkcjonalnych tworzonych rozwiązań, wyczerpało swój potencjał.

Poznanie choćby części pozaracjonalnych czynników wpływających na budowę społeczeństwa informacyjnego pozwoli na uwzględnienie ich wpływu na budowę SI oraz ewentualną korektę realizowanych i planowanych działań, a co za tym idzie na zwiększenie ich efektywności. Z punktu widzenia dotychczas realizowanych badań zachowań obu istotnych grup wpływu (administracji oraz potencjalnych użytkowników SI) opracowanie metodyki i zrealizowanie niezbędnych badań społecznych wydaje się być zagadnieniem umiarkowanie skomplikowanym, choć ze względu na wielkości i różnorodność tematyki z całą pewnością kosztownym.

BIBLIOGRAFIA:

1. Aleksiejczuk A., Sachpazidu-Wójcicka K., *Determinanty rozwoju e-usług w administracji publicznej w Polsce*, [w:] „*Economics and Management*" nr 1/2015, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2015.
2. Boni M. (red.), *Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji*, Wydawnictwo Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.
3. Flis R. i inni, *E-usługi – definicje i przykłady*, Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.
4. Goliński M., *Społeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011.
5. Gorlewski B., *Podejście behawioralne w naukach ekonomicznych. Przykład ekonomiki transportu*, [w:] Bartkowiak R., Ostaszewski J. (red.), *Nauki ekonomiczne w świetle nowych wyzwań gospodarczych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.
6. Imniewicz K.: *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie*, [w]: „*Zeszyty Naukowe",* nr 36, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
7. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber Księgarnia, Warszawa 2004 r.,
8. Juszczyk, St.: *Człowiek w świecie elektronicznych mediów – szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
9. Kożuch B., Kożuch A. (red), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.
10. Krzysztofek K., Szczepański M.: *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.
11. Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2006.
12. Layne K., Lee J., *Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model*, [w:] „*Government Information Quarterly*", vol. 18(2)/2001.
13. Sillamy N., *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Książnica, Warszawa 1994.
14. Szczepaniec M., *Makroekonomia. Przewodnik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.
15. Szymanek V. (red.), Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2014, Wydawnictwo Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2014.
16. Tyszka T., *Decyzje perspektyw psychologiczna i ekonomiczna*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2010.
17. Wańkowicz W. *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Wydawnictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.
18. Wojtas-Klima M., *„Gdy emocje już opadną" – czyli co wpływa na podejmowanie decyzji*, [w:] Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej seria Organizacja i Zarządzanie, nr 71/2014.

Dokumenty elektroniczne:

1. *Informacja o wynikach kontroli: Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016, https://www.nik.gov.pl/plik/id,10420,vp,12749.pdf, (20.09.2016 r.).
2. *Kompetencje cyfrowe młodzieży w Polsce*, Raport Fundacji ORANGE, źródło: https://fundacja.orange.pl/badania.html (20.07.2016 r.).
3. *Raport PRNews.pl: Rynek kont osobistych - IV kw. 2015*, źródło: http://prnews.pl/raporty/raport-prnewspl-rynek-kont-osobistych-iv-kw-2015-6552303.html (28.08.2016 r.).
4. *Raport Wirtualmedia.pl*, źródło: http://www.wirtualnemedia.pl/artykul/wiecej-transakcji-i-nowych-uzytkownikow-allegro (28.08.2016 r.).
5. *Statystyki ePUAP za 7 lutego 2016 r.*, źródło: https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiiooC9k4jPAhUF2ywKHcEfDY0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cca.gov.pl%2Fdl.php%3Ffile%3D20160208143230_statystyki_epuap_za_07_lutego_2016r.pdf&usg=AFQjCNHUQ8MvTrizUcSnQXR3Wajms5y3Fw&bvm=bv.132479545,d.bGg (28.08.2016 r.).
6. Thaler R.H., Mullainathan S., *Behavioral economics. The Concise Encyclopedia of Economics 2008*, [w:] Library of Economics and Liberty, http://www.econlib.org/library/ Enc/BehavioralEconomics.html, (02.08.2016).
7. Przewodnik po merytorycznych kryteriach wyboru projektów dla działania 2.1 PO PC, źródło: https://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/zal.-9-Kryteria-merytoryczne-przewodnik.pdf (20.06.2016 r.) lub Środa z funduszami dla instytucji publicznych na e-administrację i cyfryzację, źródło: https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjnjvy2yJjOAhUjIJoKHVEKBkEQFggwMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.powiat.klodzko.pl%2Fplik%2Fid%2C11143%2Cv%2Cartykul_7236.pdf&usg=AFQjCNFVYWP1n7bXxhEPkooE3rpxIlMgqg&bvm=bv.128617741,d.bGg
8. http://eregion.wzp.pl/obszary/uslugi-elektroniczne (20.06.2016 r.).
9. https://ipsec.pl/firmy/2009/europejskie-ramy-interoperacyjnosci-eif-20.html (20.06.2016 r.).
10. *Raport 1 Kongresu Informatyki Polskie*j, Poznań 1994, za: http://www.kongres.org.pl/on-line/1-szy_Kongres/index.html 050415, (12.07.2013 r.).

Cezary Szydłowski[1] Rola oraz zadania audytu wewnętrznego w zapewnieniu bezpieczeństwa informacji w organizacji

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę bezpieczeństwa teleinformatycznego w organizacjach oraz rolę audytu wewnętrznego w jego ocenie i diagnozowaniu. Dynamiczny wzrost ilości informacji przetwarzanych i gromadzonych przez organizacje powoduje konieczność okresowego przeprowadzania audytów wewnętrznych bądź zewnętrznych w celu oceny systemu zabezpieczenia organizacji przed utratą danych będących w jej dyspozycji. Aktualnie kluczową rolę w tym zakresie sprawują komórki audytu wewnętrznego realizujące zadania audytowe w obszarze bezpieczeństwa systemów informatycznych organizacji.

Rola audytorów w ocenie bezpieczeństwa informacji będzie wzrastać wraz z rozwojem systemów teleinformatycznych i ilością usług świadczonych poprzez sieć Internet.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo informacji, audyt wewnętrzny, audyt informatyczny.

[1] **dr Cezary Szydłowski** Akademia Humanistyczno – Ekonomiczna w Łodzi; Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi

Wstęp

Każda organizacja niezależnie od formy organizacyjno – prawnej lub struktury własnościowej dysponuje różnorodnymi informacjami niezbędnymi do realizacji bieżącej działalności. Informacje generowane przez organizacje oraz pozyskane z jej otoczenia stanowią ważne zasoby, których bezpieczeństwo nie zawsze jest dostrzegane przez kierownictwo przedsiębiorstwa lub instytucji publicznej. Współczesny bardzo zglobalizowany świat oraz zachodzące procesy gospodarcze wymagają przetwarzania ogromnej ilości danych. Podjęcie racjonalnej decyzji przez menedżerów, często decydującej o powodzeniu danego przedsięwzięcia nie jest możliwe bez zgromadzenia na czas szeregu niezbędnych i kluczowych danych. Proces ten wymaga zastosowania nowoczesnych systemów teleinformatycznych, które dzięki wykorzystywaniu odpowiedniego oprogramowania umożliwiają generowanie potrzebnych zestawień danych, będących podstawą do dalszych analiz lub do podejmowania przez menedżerów wyższego szczebla zarządzania strategicznych decyzji.

Informacje znajdujące się w posiadaniu każdej organizacji mogą być przedmiotem zainteresowania różnych interesariuszy, w tym konkurencji oraz grup przestępczych czy organizacji terrorystycznych. Rosnąca ilość zagrożeń związanych z cyberprzestrzenią oraz z bezpieczeństwem informacji wymaga zmiany podejścia do tego zagadnienia oraz wdrażania nowoczesnych mechanizmów kontrolnych i procedur postępowania w tym obszarze. Wdrożenie nowoczesnych systemów bezpieczeństwa informacji i procedur działania w tym zakresie powinno być poddawane okresowej kontroli, bieżącemu monitoringowi, audytowi oraz ocenie niezależnych ekspertów.

Poszczególne procesy realizowane w każdej organizacji wymagają przetwarzania wielu cennych informacji, które powinny być właściwie zabezpieczone oraz chronione przed ich utratą bądź nieuprawnionym do nich dostępem. Zapewnienie właściwych procedur oraz rozwiązań organizacyjnych w zakresie bezpieczeństwa informacji wymaga stałego nadzoru i weryfikacji skuteczności wdrożonych przez organizację rozwiązań w tym zakresie. Nieocenionym narzędziem weryfikacji w organizacji skuteczności systemów bezpieczeństwa informacji jest audyt wewnętrzny. Głównym zadaniem audytu wewnętrznego jest dostarczanie menedżerom racjonalnego zapewnienia o skuteczności działania danego przedsiębiorstwa lub urzędu administracji publicznej. Przyjęte w Polsce rozwiązania prawne nakładają na kierowników jednostek obowiązek corocznego audytowania w organizacjach publicznych bezpieczeństwa informacji przez audyt wewnętrzny.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zadań oraz roli komórek audytu wewnętrznego w ocenie systemów bezpieczeństwa informacji w organizacjach. Problematyka bezpieczeństwa

informacji stanowi obecnie bardzo ważny obszar w każdej organizacji, zatem warto przybliżyć rolę oraz zadania audytorów wewnętrznych w powyższym obszarze.

Warto podkreślić, że aktualnie bezpieczeństwo informacji dotyczy każdego użytkownika systemów teleinformatycznych, czyli zarówno organizacji jak i poszczególnych osób fizycznych korzystających na co dzień z systemów informatycznych oraz z globalnej sieci Internet. Tematyka niniejszej publikacji porusza zatem zagadnienia istotne dla dowolnego użytkownika gromadzącego oraz przetwarzającego informacje dla celów komercyjnych bądź prywatnych, bowiem każdy z nas powinien być świadomy istoty i znaczenia bezpieczeństwa informacji.

1. Bezpieczeństwo informacji w organizacji

Prowadzenie działalności gospodarczej, zarządzanie państwem, świadczenie usług publicznych lub zapewnienie bezpieczeństwa państwa pomimo swojej odmienności oraz specyfiki łączy dostęp do informacji. Racjonalna ocena danego stanu faktycznego lub podjęcie decyzji nie jest możliwe bez aktualnych informacji o przedmiocie sprawy. Ogromna dynamika zmian jaka następuje w każdej dziedzinie społeczno – gospodarczej sprawia, że informacja jest bardzo cennym dobrem, którego wartość jest niekiedy bezcenna (np. w biznesie lub w bezpieczeństwie państwa). Ogromna konkurencja na rynku oraz zagrożenie ze strony niektórych państw lub grup terrorystycznych powoduje, że informacja staje się przedmiotem pożądania wielu podmiotów oraz osób fizycznych. Liczba zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji wzrosła wraz z rozwojem systemów informatycznych i sieci Internet. Obecnie dzięki globalnej sieci teleinformatycznej można bez wychodzenia z domu sparaliżować działalność wielu organizacji lub nawet państwa. Do takich działań potrzebna jest odpowiednia wiedza i umiejętności, sprzęt informatyczny oraz oprogramowanie i dostęp do sieci Internet. Jednocześnie relatywnie niskie koszty pozyskania nowoczesnego sprzętu komputerowego i oprogramowania sprawiają, że dynamicznie rośnie liczba prób nielegalnego pozyskiwania danych zarówno przez osoby fizyczne jak i przez zorganizowane grupy przestępcze. Potwierdzają to specjalne raporty służb odpowiedzialnych za monitorowanie zagrożeń w sieci teleinformatycznej[2].

Analizując problematykę bezpieczeństwa informacji należy doprecyzować terminologię w tym zakresie, gdyż w ogólnym dyskursie obowiązują różne terminy takie jak dane i informacja. Określeniem dane nazywamy „rzeczy, fakty, na których można oprzeć się w wywodach”[3] lub też jako „surowe liczby i fakty odzwierciedlające jakiś pojedynczy aspekt rzeczywistości”[4]. Informacja

[2] *Raport o stanie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP w 2014 r.*, Warszawa marzec 2015 r.,, www.cert.gov.pl
[3] A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, wyd. 2, PWE, Warszawa 2014 r., s. 32.
[4] R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. 2, PWN, Warszawa 2006 r., s. 724.

to natomiast wynik „uporządkowania danych lub ich przeanalizowania w jakiś znaczący sposób”[5]. Należy pamiętać, że informacja aby była użyteczna musi być dokładna, istotna oraz aktualna.

Po doprecyzowaniu znaczenia terminów związanych z informacją należy wspomnieć czym jest bezpieczeństwo teleinformacyjne oraz teleinformatyczne. Bezpieczeństwo teleinformacyjne obejmuje „zakres form wymiany, przechowywania i przetwarzania informacji, ograniczonego do technicznych środków łączności (przez telefony stacjonarne i komórkowe, radiostacje, sieci i systemy komputerowe), natomiast bezpieczeństwo teleinformatyczne dotyczy informacji przesyłanych, przechowywanych i przetwarzanych w sieciach i systemach teleinformatycznych”[6]. Zagrożenia związane z utratą informacji lub nieuprawnionym dostępem do nich obejmuje zatem systemy teleinformacyjne oraz teleinformatyczne. Powyższe systemy umożliwiają przetwarzanie, gromadzenie oraz przekazywanie informacji wewnątrz oraz na zewnątrz każdej organizacji. Powszechność wykorzystywania systemów informatycznych do gromadzenia oraz przetwarzania informacji powoduje, że potencjalne zagrożenia stają się realnymi a straty takich działań są trudne do oszacowania i obejmują nie tylko straty finansowe ale również wizerunkowe danej organizacji.

Bezpieczeństwo informacji przetwarzanych przez organizacje komercyjne oraz publiczne w systemach teleinformatycznych narażone jest na działania hackerów, czyli osób próbujących nielegalnie przełamać zabezpieczenia systemów i włamać się do zasobów informatycznych danej organizacji. Terminem hacker określa się pojedynczą osobę lub grupę osób mających wysoką wiedzę i umiejętności w zakresie systemów teleinformatycznych. Posiadają oni przede wszystkim umiejętności umożliwiające im przełamanie zabezpieczeń systemów teleinformatycznych stosowanych przez daną organizację. Posiadana przez hackerów wiedza, sprzęt oraz odpowiednie oprogramowanie umożliwia im nielegalny dostęp do wewnętrznych systemów i sieci teleinformatycznych, dzięki czemu mogą pozyskiwać informacje znajdujące się w dyspozycji danej organizacji. Podejmowane przez hackerów działania wiążą się z tzw. „cyberterroryzmem, czyli z przestępstwem o charakterze terrorystycznym popełnionym w cyberprzestrzeni. Natomiast terminem cyberprzestrzeń określa się przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne”[7]. Działania hackerów mogą mieć bardzo poważne konsekwencje dla każdej organizacji. Przykładów takich zdarzeń można znaleźć bardzo dużo, szczególnie dotyczy to podmiotów, które określane są mianem organizacji sieciowych lub wirtualnych. Podmioty takie prowadzą swoją działalność przede wszystkim za pomocą sieci Internet, gdzie przeprowadzana jest większość transakcji. Ostatnim przykładem działania hackerów w tym obszarze było włamanie do

[5] J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, PWE, wyd. 2, Warszawa 2011 r., s. 589.
[6] K. Liderman, *Analiza ryzyka i ochrona informacji w systemach komputerowych*, PWN, Warszawa 2009 r., s. 11-12.
[7] *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 23 czerwca 2013 r., s. 5.

serwera firmy Netia, które mogło trwać w okresie kwiecień – lipiec 2016 r. Skuteczne ominięcie zabezpieczeń systemów teleinformatycznych firmy Netia spowodowało kradzież danych osobowych jej klientów. Zgodnie z upublicznionymi informacjami wśród wykradzionych danych znajduje się między innymi historia zamówień składanych przez klientów za pośrednictwem formularza zamieszczonego na stronie WWW firmy. Portal internetowy zaufanatrzeciastrona.pl poinformował, że wśród ujawnionych przez włamywaczy informacji znajdowała się historia części zamówień składanych przez osoby chcące zostać klientami firmy za pośrednictwem jej witryny WWW, a także historia części transakcji finansowych poszczególnych klientów. Hackerzy w wyniku skutecznego włamania do serwisu WWW firmy Netia, skradli między innymi dane użytkowników obejmujące:

- imię i nazwisko,
- adres,
- numer rachunku bankowego,
- numer telefonu,
- adres email[8].

Powyższe informacje o klientach skradzione w trakcie włamania obejmowały dane osobowe, gdyż pozyskane nielegalnie dane umożliwiają identyfikację poszczególnych klientów firmy Netia. Pojawianie się powyższych zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji w Polsce[9] było podstawą do powołania przez władze państwowe Rządowego Zespołu Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL. Ponadto opracowano dokument strategiczny czyli Politykę Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej. Przewodnim przesłaniem ww. strategii jest „bezpieczeństwo cyberprzestrzeni, które stało się jednym z podstawowych celów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa każdego państwa. W czasie, gdy panuje swoboda przepływu osób, towarów, informacji i kapitału - bezpieczeństwo demokratycznego państwa zależy od wypracowania mechanizmów pozwalających skutecznie zapobiegać i zwalczać zagrożenia dla bezpieczeństwa cyberprzestrzeni”[10]. Działania podejmowane przez władze rządowe wynikają z faktu, że poszczególne organizacje zarówno komercyjne jak i publiczne nie są w stanie samodzielnie podejmować pewnych działań o charakterze strategicznym i ogólnokrajowym. Władze publiczne zdają sobie sprawę, że muszą zaangażować się w proces usprawniania bezpieczeństwa informacji z uwagi na posiadane zasoby i uprawnienia ustawodawcze i wykonawcze. Strategia Ochrony Cyberprzestrzeni przewiduje znaczne zaangażowanie władz

[8] https://zaufanatrzeciastrona.pl/post/uwaga-dane-klientow-netii-wykradzione-i-ujawnione-przez-wlamywaczy/
[9] *Raport o stanie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP w 2014 r.*, Warszawa marzec 2015 r.,, www.cert.gov.pl
[10] *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej…, op. cit.* s. 4.

publicznych oraz instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (w tym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) w przeciwdziałanie i zwalczanie potencjalnych zagrożeń związanych z wykorzystywaniem sieci Internet. Dokument jest powiązany z rozwiązaniami organizacyjno – prawnymi obowiązującymi w tym zakresie m.in. w Unii Europejskiej i państwach członkowskich. Ponadto strategia uwzględnia krajowe strategiczne dokumenty planistyczne dotyczące rozwoju kraju w obszarze informatyzacji usług publicznych w ramach wdrażania w Polsce systemu e-administracji. Kolejnym etapem wdrażania Polityki Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej było powołanie w dniu 4 lipca 2016 r. Narodowego Centrum Cyberbezpieczeństwa. Głównym celem powołania Narodowego Centrum Cyberbezpieczeństwa ma być możliwość szybkiej wymiany informacji oraz umiejętne i skuteczne reagowanie na wszelkie incydenty związane z zagrożeniami w cyberprzestrzeni.[11] Liczba zagrożeń rośnie wraz ze wzrostem ilości użytkowników sieci Internet oraz usług świadczonych on-line. Powszechna dostępność do Internetu oraz niewielka świadomość użytkowników o zagrożeniach jakie niesie to za sobą powoduje, że bezpieczeństwo informacji staje się priorytetem zarówno na poziomie państwa, poszczególnych organizacji, czy też pojedynczych użytkowników. Prowadzone przez CERT.GOV.PL analizy i monitoring zagrożeń dowodzi, że najczęściej utrata danych powodowana jest przez:

- wysyłanie przez hackerów wiadomości typu „spear phishing", przybierającego postać ukierunkowanego ataku typu „phishing", który polega na wysłaniu wiadomości poprzez pocztę elektroniczną czyli e-mail, wykorzystującej wizerunek osoby lub firmy (bardzo często znanej użytkownikowi np. podszywającego się pod bank), w celu nakłonienia użytkownika do skorzystania z odnośnika lub załącznika o charakterze złośliwym, bowiem zawiera złośliwe oprogramowanie w postaci załącznika do wiadomości,
- technikę watering hole polegającą na skompromitowaniu konkretnej witryny internetowej, w celu umieszczenia na niej oprogramowania złośliwego, co w konsekwencji ma doprowadzić do infekcji komputera użytkownika korzystającego z przedmiotowej witryny, dzięki tej metodzie możliwe jest zainfekowanie potencjalnego użytkownika oprogramowaniem złośliwym,
- umieszczenie złośliwego oprogramowania w postaci aktualizacji do oprogramowania stosowanego w sterownikach przemysłowych, za pośrednictwem skompromitowanych stron producentów tych sterowników[12].

[11] https://mc.gov.pl/aktualnosci/ncc-na-strazy-cyberbezpieczenstwa
[12] http://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/738,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2014-roku.html, s. 17.

Coraz częściej pojawiają się nowe zagrożenia związane z tzw. „inżynierią społeczną, mającą na celu wyłudzenie danych wrażliwych za pośrednictwem wiadomości e-mail lub spreparowanych stron internetowych, a także infekcje oprogramowaniem złośliwym nakłaniając użytkownika do skorzystania z załącznika lub odnośnika o charakterze złośliwym". Podejmowane przez hackerów (grupy przestępcze, terrorystów lub obce państwa) działania w „ramach inżynierii społecznej coraz częściej ukierunkowane są na organizacje administracji publicznej, a do uwiarygodnienia i zwiększenia swojej skuteczności wykorzystywały wizerunek znanych firm, instytucji prowadzących sprzedaż w sieci Internet lub firm pośredniczących, jak np. firmy kurierskie, serwisy aukcyjne czy rezerwacyjne, banki lub też operatorów telekomunikacyjnych"[13].

Wymieniony wcześniej zespół CERT.GOV.PL opracował zbiorczy katalog potencjalnych zagrożeń dla systemów teleinformatycznych. Opracowany dokument jest wynikiem analiz i ocen zespołu CERT.GOV.PL, którego podstawą były wykryte zagrożenia oraz ujawnione zdarzenia jakie miały miejsce w różnych organizacjach w obszarze bezpieczeństwa informacji. Przedmiotowy katalog zagrożeń zaprezentowany w poniższej tabeli[14].

Tabela 2 Katalog zagrożeń CERT.GOV.PL

Zagrożenia		**Podatności**
1. Działania celowe	1.1 - Oprogramowanie złośliwe	1.1.1 - wirus 1.1.2 - robak sieciowy 1.1.3 - koń trojański 1.1.4 - dialer 1.1.5 - klient botnetu
	1.2 - Przełamanie zabezpieczeń	1.2.1 - nieuprawnione logowanie 1.2.2 - włamanie na konto/ataki siłowe 1.2.3 - włamanie do aplikacji
	1.3 - Publikacje w sieci Internet	1.3.1 - treści obraźliwe 1.3.2 - pomawianie (zniesławianie) 1.3.3 - naruszenie praw autorskich 1.3.4 - dezinformacja
	1.4 – Gromadzenie informacji	1.4.1 – skanowanie 1.4.2 – podsłuch 1.4.3 - inżynieria społeczna 1.4.4 – szpiegostwo 1.4.5 - SPAM
	1.5 – Sabotaż komputerowy	1.5.1 - nieuprawniona zmiana informacji 1.5.2 - nieuprawniony dostęp lub nieuprawnione wykorzystanie informacji 1.5.3 - atak odmowy dostępu (np. DDoS, DoS)

[13] *Raport o stanie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP w 2014 r.* http://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/738,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2014-roku.html, s. 24.

[14] Katalog zagrożeń CERT.GOV.PL - http://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/katalog-zagrozen-stosow/731,Katalog-zagrozen-stosowany-przez-CERTGOVPL.html

		1.5.4 - skasowanie danych 1.5.5 - wykorzystanie podatności w urządzeniach 1.5.6 - wykorzystanie podatności aplikacji
	1.6 - Czynnik ludzki	1.6.1 - naruszenie procedur bezpieczeństwa 1.6.2 - naruszenie obowiązujących przepisów prawnych
	1.7 - Cyberterroryzm	1.7.1 - przestępstwo o charakterze terrorystycznym popełnione w cyberprzestrzeni
2. Działania niecelowe	2.1 - Wypadki i zdarzenia losowe	2.1.1 - awarie sprzętowe 2.1.2 - awarie łącza 2.1.3 - awarie (błędy) oprogramowania
	2.2 - Czynnik ludzki	2.2.1 - naruszenie procedur 2.2.2 – zaniedbanie 2.2.3 - błędna konfiguracja urządzenia 2.2.4 - brak wiedzy 2.2.5 - naruszenie praw autorskich

Źródło: http://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/katalog-zagrozen-stosow/731,Katalog-zagrozen-stosowany-przez-CERTGOVPL.html

Przedstawiony powyżej katalog zagrożeń wyraźnie wskazuje, że informacje będące w dyspozycji danej organizacji narażone są obecnie na szereg zagrożeń, których liczba dynamicznie rośnie. Rozwój technologii informatycznych powoduje, że bardzo trudno jest opracować idealne mechanizmy przeciwdziałania ryzykom utraty danych. Zagrożenia pojawiają się szybciej niż zabezpieczenia, które mogą je minimalizować. Pamiętać należy również, że poza zagrożeniami zewnętrznymi organizacja narażona jest również na niewłaściwe postępowania członków organizacji. Powoduje to konieczność opracowywania przez organizację procedur działania i wdrażania nowoczesnych systemów zabezpieczających informacje będące w jej posiadaniu.

Podstawą do prawidłowego zabezpieczenia danych jest właściwa organizacja sytemu dostępu do informacji. Kluczowe dla prawidłowego działania systemu bezpieczeństwa informacji jest odpowiednia realizacja takich procesów jak:

- proces autoryzacji – na który składa się organizacja całego systemu dostępu do danych i ich przetwarzania oraz techniczne zorganizowanie systemu teleinformatycznego w danej organizacji,
- proces uwierzytelniania, który zachodzi w systemie teleinformatycznym i obejmuje sprawdzenie uprawnień danego użytkownika do dostępu i pracy w danym systemie informatycznym,
- proces weryfikacji autoryzacji, realizowany w systemach teleinformatycznych sprawdzający prawo danego użytkownika do wykonania danej operacji w systemie.[15]

Problematyka ochrony informacji przez organizację nie obejmuje wyłącznie systemów teleinformatycznych. Menedżerowie oraz poszczególni pracownicy powinni mieć świadomość,

[15] K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa, 2012 r., s. 68.

że każda informacja zamieszczona na jakimkolwiek nośniku (elektronicznym lub tradycyjnym, takim choćby jak kartka papieru) powinna być zabezpieczona przed nieuprawnionym dostępem. W związku z tym mówi się o bezpieczeństwie logicznym (obejmującym systemy teleinformatyczne i przetwarzane w nich dane) jak i fizycznym (chroniącym organizację przed dostępem nieupoważnionych osób np. przed włamaniem do obiektów organizacji). Bezpieczeństwo danych wymaga stosowania zabezpieczeń adekwatnych do poziomu zagrożeń uwzględniających specyfikę organizacji. Należy również pamiętać, że w obszarze bezpieczeństwa funkcjonują specjalne wytyczne oraz normy zalecające sposób postępowania i organizacji systemu bezpieczeństwa informacji. Polskie organizacje podobnie jak ma to miejsce na całym świecie również wdrażają oraz udoskonalają systemy bezpieczeństwa informacji. Przedmiotowa problematyka dostrzegana jest również przez polskie władze publiczne oraz ustawodawcę. Przedstawione powyżej zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji dotyczą bowiem również podmiotów publicznych. Polskie urzędy administracji publicznej już wielokrotnie były przedmiotem ataków hackerów, którzy próbowali przełamywać zabezpieczenia systemów informatycznych lub ingerowali w zawartość serwisów internetowych organizacji publicznych. Problematyka ta nabiera w sektorze publicznym kluczowego znaczenia z uwagi na rosnącą ilość usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną przez podmioty publiczne. Wdrażana przez państwo administracja elektroniczna, czyli rozpatrywanie spraw poprzez sieć Internet powoduje, że potencjalnie wzrasta zagrożenie dla bezpieczeństwa danych przetwarzanych przez sektor publiczny. Należy przy tym mieć na uwadze, że część danych będących w dyspozycji urzędów administracji publicznej ma znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa państwa oraz poszczególnych obywateli.

W związku z powyższym władze publiczne opracowały wymogi w zakresie bezpieczeństwa informacji i systemów teleinformatycznych. Kluczowe wytyczne dotyczące bezpieczeństwa informacji jakie powinny być zapewnione przez podmioty publiczne w Polsce zostały określone w Rozporządzeniu *Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności*. Przedmiotowy akt wykonawczy został opracowany w oparciu o wytyczne określone w Polskich Normach i jest przykładem dokumentu, który narzuca wybranym organizacjom system zarządzania bezpieczeństwem informacji jakie są w posiadaniu danego podmiotu publicznego. Rozporządzenie unormowało zasady oraz tryb wdrażania systemu bezpieczeństwa informacji. Ponadto doprecyzowało, że jeżeli organizacja publiczna wdroży system zarządzania bezpieczeństwem informacji opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001, będzie on spełniał wymogi przedmiotowego aktu wykonawczego. Ponadto prawidłowo wdrożony system bezpieczeństwa informacji powinien uwzględniać wytyczne poniższych Polskich Norm:

- PN-ISO/IEC 17799 – w odniesieniu do ustanawiania zabezpieczeń,
- PN-ISO/IEC 27005 – w odniesieniu do zarządzania ryzykiem,
- PN-ISO/IEC 24762 – w odniesieniu do odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie w ramach zarządzania ciągłością działania organizacji. [16]

Wprowadzenie w organizacji usystematyzowanej polityki bezpieczeństwa informacji zgodnie z obowiązującymi regulacjami i wytycznymi, może przyczynić się do minimalizacji zagrożeń w tym zakresie. Jednakże system ten wymaga stałego monitorowania oraz rozbudowy i modernizacji stosownie do zmian technologicznych i pojawiania się nowych zagrożeń w tym obszarze.

2. Zadania audytu wewnętrznego w ocenie bezpieczeństwa informacji w organizacji

Zapewnienie bezpieczeństwa informacji w każdej organizacji jest jednym z kluczowych obszarów wymagających odpowiedniego nadzoru i kontroli. Realizacja procedur bezpieczeństwa informacji oraz skuteczność systemów informatycznych chroniących dane wymaga okresowej weryfikacji oraz oceny. Ponadto ocena bezpieczeństwa informacji powinna być przeprowadzana po wystąpieniu przypadku wykrycia luk w systemie lub po wystąpieniu incydentu naruszającego bezpieczeństwo danych. Wdrożenie najbardziej efektywnych systemów bezpieczeństwa wymaga stałego ich testowania oraz monitorowania. Sprawowanie bieżącego nadzoru przez osoby odpowiedzialne w organizacji za bezpieczeństwo systemów przetwarzających i gromadzących dane jest bardzo istotne, jednakże tylko okresowe audyty bezpieczeństwa informacji mogą dostarczyć racjonalnego zapewnienia o skuteczności tych systemów. Międzynarodowe standardy oraz wytyczne w zakresie bezpieczeństwa informacji jednoznacznie wskazują na konieczność okresowego przeprowadzania audytów bezpieczeństwa systemów informatycznych w organizacji. Audyt informatyczny jak każdy inny może być prowadzony przez audytorów zewnętrznych lub zatrudnionych w danej organizacji. Przeprowadzenie audytu w obszarze bezpieczeństwa informacji wymaga od audytorów posiadania szerokiej wiedzy z zakresu systemów informatycznych oraz znajomości metodyki i technik weryfikacji bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych.

Nowoczesne organizacje komercyjne coraz częściej zatrudniają audytorów wewnętrznych, podobnie jest w sektorze publicznym, którego obligują do tego odpowiednie przepisy prawne. Rosnąca ilość zagrożeń oraz zwiększająca się podatność systemów informatycznych na zagrożenia powoduje konieczność przeprowadzania niezależnego badania ich bezpieczeństwa. Wypracowane na całym świecie normy oraz procedury postępowania w tym zakresie zalecają okresowe audyty

[16] *Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, Dz. U. z 2016 r., poz. 113, § 20.

bezpieczeństwa informacji. Przykładowo w sektorze publicznym od 2012 r. jest obowiązek przeprowadzania okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, przynajmniej raz na rok.[17] Zatem rola audytu wewnętrznego w procesie oceny bezpieczeństwa informacji wzrasta i koncentruje się na przeprowadzaniu niezależnej ocenie tego procesu.

Warto w tym miejscu określić, czym jest audyt wewnętrzny. Definicja opracowana przez międzynarodowe stowarzyszenie skupiające audytorów wewnętrznych definiuje audyt wewnętrzny jako „działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Polega na systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów: zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego, i przyczynia się do poprawy ich działania. Pomaga organizacji osiągnąć cele dostarczając zapewnienia o skuteczności tych procesów, jak również poprzez doradztwo".[18]

Audytorzy wewnętrzni realizując swoje czynności każdorazowo przeprowadzają analizę potencjalnych zagrożeń. Podobne postępowanie ma miejsce również w przypadku bezpieczeństwa informacji. Analiza ryzyka umożliwia wyodrębnienie obszarów w organizacji, które są najbardziej narażone np. na utratę danych.

Rosnąca liczba zagrożeń wymaga zatem wdrażania mechanizmów przeciwdziałania tym ryzykom. Każde nowe zagrożenie powoduje konieczność opracowania skutecznego zabezpieczenia przed utratą danych lub nieuprawnionym dostępem do nich. Zadaniem audytu wewnętrznego w tym zakresie jest zdiagnozowanie zagrożeń oraz sprawdzenie skuteczności zaproponowanych przez organizację rozwiązań chroniących informacje i systemy teleinformatyczne. Audytorzy wewnętrzni jako członkowie organizacji w odróżnieniu od zewnętrznych audytorów znają jej cele oraz zadania, specyfikę działania oraz kierunki rozwoju, znają obowiązujące procedury i system kontroli wewnętrznej również w obszarze bezpieczeństwa informacji. Ponadto audytorzy wewnętrzni nie są zaangażowani w bieżącą działalność organizacji zatem mają możliwość obiektywnie ocenić badany obszar w tym przypadku bezpieczeństwo systemów informatycznych lub procedury bezpieczeństwa informacji oraz sposoby i techniki przetwarzania oraz gromadzenia danych w organizacji.

Audyt wewnętrzny pełni bardzo ważną rolę w ocenie bezpieczeństwa informacji w organizacji. Zakres prowadzonych zadań audytowych w obszarze systemów teleinformatycznych jest bardzo szeroki. Obejmuje on zarówno weryfikację procedur wewnętrznych w obszarze polityki

[17] *Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, Dz. U. z 2016 r., poz. 113, § 20 ust. 2, pkt. 14.

[18] *Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, The Institute of Internal Auditors, Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, Warszawa, grudzień 2012 r., s. 3.

bezpieczeństwa, jak i ocenę polityki zakupów i bieżące działania poszczególnych systemów teleinformatycznych w organizacji. Wprowadzane sukcesywnie w Polsce regulacje w zakresie systemów teleinformatycznych faktycznie określiły zakres przedmiotowy i podmiotowy prowadzenia przez audytorów wewnętrznych czynności audytowych w obszarze bezpieczeństwa informacji w organizacjach sektora finansów publicznych. Organizacje publiczne oraz prowadzony w nich systemowy audyt wewnętrzny w zakresie bezpieczeństwa informacji jest dobrym przykładem systemowego podejścia do omawianego zagadnienia. Należy również pamiętać, że podmioty komercyjne również na szeroką skalę przeprowadzają audyty bezpieczeństwa informacji oraz audyty systemów informatycznych. Zakres audytów bezpieczeństwa informacji jest podobny we wszystkich organizacjach, jednakże każdorazowo uwzględnia specyfikę danego podmiotu komercyjnego lub publicznego. Audyty informatyczne stanowią podstawę do bezpiecznego funkcjonowania organizacji w przypadku każdej organizacji, a szczególnie tej działającej wyłącznie poprzez sieć Internet. Dotyczy to m.in. sklepów internetowych, serwisów aukcyjnych, podmiotów z branży BPO (Business Process Outsourcing) oraz globalnych organizacji sieciowych. Uogólniając w dobie pełnej informatyzacji procesów działania, każda organizacja powinna okresowo przeprowadzić kompleksowy audyt bezpieczeństwa informacji i systemów teleinformatycznych.

Przytoczone wcześniej rozporządzenie określające ramy interoperacyjności systemów skatalogowało zakres zarządzania bezpieczeństwem informacji w organizacjach publicznych. Katalog zadań w tym zakresie jest oparty na rozwiązaniach stosowanych przez organizacje na całym świecie i wynika z międzynarodowych norm i wytycznych w obszarze bezpieczeństwa informacji i systemów informatycznych. Zatem wdrożenie wytycznych wymienionych w rozporządzeniu określającym ramy interoperacyjności powoduje konieczność weryfikacji przez audytorów poszczególnych obszarów określonych tym aktem prawnym. W związku z tym prowadzone przez audytorów wewnętrznych działania powinny dostarczyć kierownictwu jednostki obiektywnej oceny o podejmowaniu przez organizację działań w takich obszarach jak:

- zapewnienie aktualizacji obowiązujących w organizacji regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia,
- stałe monitorowanie posiadanego przez organizację sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację,
- przeprowadzania w organizacji okresowych analiz ryzyka w zakresie bezpieczeństwa informacji oraz systemów teleinformatycznych,

- ciągłe doskonalenie pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, w celu zapewnienia posiadania przez nich aktualnych uprawnień umożliwiających im skuteczną realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji,
- szkolenie pracowników organizacji zaangażowanych w proces przetwarzania informacji ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zagrożenia bezpieczeństwa informacji, skutków naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialność prawna oraz stosowania środków zapewniających bezpieczeństwo informacji, w tym urządzenia i oprogramowanie minimalizujące ryzyko błędów ludzkich,
- zapewnienie ochrony przetwarzanych informacji przed ich kradzieżą, nieuprawnionym dostępem, uszkodzeniami lub zakłóceniami,
- monitorowanie w organizacji dostępu do informacji,
- prowadzenie postępowań ujawniających przypadki naruszenia bezpieczeństwa informacji,
- zapewnienie środków uniemożliwiających nieautoryzowany dostęp na poziomie systemów operacyjnych, usług sieciowych i aplikacji,
- ustanowienie podstawowych zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość,
- zabezpieczenie informacji w sposób uniemożliwiający nieuprawnionemu jej ujawnienie, modyfikacje, usunięcie lub zniszczenie,
- zawieranie w umowach serwisowych podpisanych z usługodawcami zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji,
- ustalenie zasad postępowania z informacjami, zapewniające minimalizację wystąpienia ryzyka kradzieży informacji i urządzeń teleinformatycznych, w tym urządzeń mobilnych,
- zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego w szczególności na:
    - ✓ dbałości o aktualizację użytkowanego oprogramowania,
    - ✓ minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w przypadku wystąpienia awarii,
    - ✓ ochronie przed błędami, utratą danych, nieuprawnioną modyfikacją danych,
    - ✓ stosowaniu mechanizmów szyfrowania danych w sposób adekwatny do zagrożeń lub wymogów przepisu prawa,
    - ✓ zapewnieniu bezpieczeństwa plików systemowych,
    - ✓ redukcji ryzyk wynikających z wykorzystania opublikowanych podatności technicznych systemów teleinformatycznych,
    - ✓ niezwłocznym podejmowaniu działań po dostrzeżeniu nieujawnionych podatności systemów teleinformatycznych na możliwość naruszenia bezpieczeństwa,

- ✓ kontroli zgodności systemów teleinformatycznych z odpowiednimi normami, wytycznymi i politykami bezpieczeństwa,
- ✓ zapewnienie bezzwłocznego zgłaszania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji w określony i z góry ustalony sposób, umożliwiający szybkie podjęcie działań korygujących.[19]

Powyższe zagadnienia powinny być przedmiotem zadań audytowych realizowanych zgodnie z przyjętym planem pracy komórki audytu wewnętrznego. Obowiązek corocznego przeprowadzenia audytu bezpieczeństwa informacji powoduje konieczność uwzględniania przedmiotowego obszaru w planie audytu wewnętrznego na dany rok. Oczywiście ograniczenia organizacyjne komórki audytu wewnętrznego oraz konieczność realizacji zadań audytowych w innych obszarach działania organizacji oznacza, że w danym roku możliwe jest zbadanie wybranego zagadnienia. Przykładowo w jednym roku można przeprowadzić audyt systemów informatycznych, natomiast w kolejnym roku audyt polityki zakupów sprzętu komputerowego jaką przyjęto w organizacji.

W przypadku audytu wewnętrznego bardzo ważne jest każdorazowe szacowanie potencjalnych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem informacji w danym obszarze. Tak jak wspomniano szeroki zakres jaki powinni oceniać audytorzy wewnętrzni w obszarze bezpieczeństwa informacji uniemożliwia jednorazowe zbadanie wszystkich wymaganych zagadnień. Pomimo tego analiza ryzyka powinna być przeprowadzana dla wszystkich obszarów bezpieczeństwa informacji, gdyż stanowi ona podstawę do wyboru tematu i zakresu danego zadania audytowego. Należy również pamiętać, że zazwyczaj audytorzy wewnętrzni nie dysponują pełną wiedzą oraz umiejętnościami niezbędnymi do skutecznego zbadania oraz oceny bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. Mając powyższe na uwadze czasem niezbędne jest skorzystanie przy realizacji audytu bezpieczeństwa informacji lub audytu informatycznego z zewnętrznych ekspertów specjalizujących się w badaniu systemów informatycznych i ich zabezpieczeń. Konieczność korzystania z zewnętrznych ekspertów powoduje wzrost kosztów realizacji zadania audytowego w tym obszarze, jednakże w tym przypadku możliwe jest również pozyskanie od zewnętrznych ekspertów nowych umiejętności i wiedzy w tym zakresie przez audytorów wewnętrznych zatrudnionych w organizacji.

Potencjalne obszary audytów wewnętrznych w organizacji w zakresie bezpieczeństwa informacji oraz systemów informatycznych przedstawiono w poniższej tabeli.

[19] *Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, Dz. U. z 2016 r., poz. 113, § 20.

Tabela 3 Zestawienie potencjalnych obszarów audytu bezpieczeństwa informacji w organizacji

Lp.	Potencjalne obszary audytu bezpieczeństwa informacji	Istotne zagadnienia, które powinny być poddane ocenie w trakcie audytu
1.	Procedury bezpieczeństwa informacji	1. Zgodność obowiązujących w organizacji procedur wewnętrznych i polityki bezpieczeństwa z przepisami prawa oraz międzynarodowymi normami w obszarze bezpieczeństwa informacji i systemów teleinformatycznych. 2. Ocena procedur postępowania w zakresie zapewnienia ciągłości działania organizacji w przypadku wystąpienia katastrofy lub innego zdarzenia krytycznego dla jej działalności. 3. Znajomość obowiązujących procedur bezpieczeństwa informacji przez wszystkich członków organizacji. 4. Tryb oraz zakres aktualizacji procedur bezpieczeństwa uwzględniający również sytuację zaistnienia incydentów naruszających bezpieczeństwo informacji w organizacji. 5. System szkolenia członków organizacji w zakresie polityki bezpieczeństwa informacji.
2.	Bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych	1. Weryfikacja obowiązujących zabezpieczeń systemów teleinformatycznych w organizacji. 2. Testowanie zabezpieczeń systemów informatycznych w organizacji (tzw. testy penetracyjne sprawdzające aktualne zabezpieczenia, czyli kontrolowane włamania do systemu organizacji, przy czym należy pamiętać, że działania tego typu trzeba przeprowadzać bardzo ostrożnie, gdyż mogą wywołać poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych). 3. Ocena systemu tworzenia kopii bezpieczeństwa danych. 4. Sprawdzenie systemu ewidencji incydentów (zdarzeń naruszających bezpieczeństwo informacji – systemów teleinformatycznych). 5. Sprawdzanie aktualizacji oprogramowania wykorzystywanego w organizacji. 6. Weryfikacja zapisów umów z podmiotami zewnętrznymi serwisującymi sprzęt komputerowy pod kątem zamieszczania klauzul zabezpieczających organizację przed utratą danych. 7. Sprawdzenie przygotowania systemów informatycznych na wypadek katastrofy lub innego nagłego zdarzenia uniemożliwiającego działanie organizacji (ocena przygotowania systemów teleinformatycznych do zapewnienia ciągłości działania)
3.	Zarządzanie zasobami informatycznymi	1. Sprawdzenie ewidencji posiadanych zasobów informatycznych. 2. Sprawdzenie zasad gospodarowania posiadanym sprzętem komputerowym.
4.	Polityka zakupowa organizacji	1. Weryfikacja obowiązującej w organizacji strategii informatyzacji. 2. Ocena zasadności zakupów sprzętu. 3. Weryfikacja postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego (w przypadku organizacji publicznych). 4. Ocena zawieranych umów z dostawcami sprzętu informatycznego.
5.	Serwisowanie sprzętu informatycznego	1. Weryfikacja umów z podmiotami zewnętrznymi serwisującymi sprzęt komputerowy pod kątem zamieszczania klauz

		gwarantujących bezpieczeństwo informacji będących w posiadaniu organizacji. 2. Sprawdzanie systemu zabezpieczenia danych (np. dysków twardych komputerów) przed przekazaniem sprzętu komputerowego do naprawy. 3. Ocena jakości i terminowości realizacji napraw przez podmioty zewnętrzne.
6.	Bezpieczeństwo strony internetowej organizacji	1. Weryfikacja zabezpieczeń strony internetowej przez włamaniami hackerów. 2. Sprawdzenie umów z podmiotami świadczącymi usługę prowadzania strony internetowej (jeśli takowe zawarto). 3. Przeprowadzenie testów bezpieczeństwa strony (np. kontrolowany atak na zabezpieczenia strony internetowej).
7.	Bezpieczeństwo urządzeń mobilnych eksploatowanych przez organizację.	1. Sprawdzenie zabezpieczeń sprzętu mobilnego (telefonów komórkowych, tabletów, komputerów przenośnych). 2. Testowanie zabezpieczeń sprzętu mobilnego. 3. Weryfikacja umów zawieranych przez organizację z użytkownikami którym powierzono sprzęt mobilny.
8.	Legalność oprogramowania (licencji)	1. Sprawdzenie polityki zakupowej oprogramowania w organizacji. 2. Weryfikacja oprogramowania zainstalowanego na poszczególnym sprzęcie komputerowym wykorzystywanym przez członków organizacji. 3. Weryfikacja prowadzonej ewidencji oprogramowania.
9.	Bezpieczeństwo fizyczne obiektów	1. Sprawdzenie zabezpieczeń fizycznych poszczególnych obiektów organizacji. 2. Sprawdzenie zabezpieczeń fizycznych kluczowych obiektów infrastruktury teleinformatycznej organizacji (serwerowni, punktów dystrybucji itp.). 3. Sprawdzenie ewidencji wejść do kluczowych obiektów infrastruktury teleinformatycznej organizacji (serwerowni, punktów dystrybucji itp.). 4. Ocena skuteczności działania służb ochrony zabezpieczających poszczególne obiekty. 5. Sprawdzenie sprzętu wykorzystywanego do elektronicznego dozoru obiektów (np. systemu monitoringu wizyjnego, systemów alarmowych).

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe zestawienie potencjalnych obszarów realizacji audytów bezpieczeństwa informacji oraz audytów informatycznych jest jedynie przykładem obrazującym skalę działalności każdej organizacji jaka powinna być objęta ww. audytem. Ponadto ilość potencjalnych obszarów do oceny przez audytorów wewnętrznych rośnie wraz z rozwojem technologii informatycznych. Wciąż dochodzą nowe zagrożenia, przykładem mogą być urządzenia mobilne, które zmieniają także podejście do ochrony informacji. Rozwój telefonii mobilnej spowodował, że telefon komórkowy jest coraz częściej nośnikiem wielu informacji. Pracownicy organizacji wykorzystują telefony komórkowe oraz tablety często do realizacji bieżących zadań co wiąże się również z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji. Coraz częściej urządzenia mobilne stają się przedmiotem ataków hackerów, gdyż stanowią cenne źródło informacji, które niestety nie posiada

tak dobrych zabezpieczeń jak ma to miejsce w przypadku stacjonarnego sprzętu komputerowego działającego w ramach wewnętrznej sieci teleinformatycznej danej organizacji. Ponadto członkowie organizacji wykorzystują do swojej pracy komputery przenośne (np. laptopy lub notebooki) na których mogą przetwarzać duże ilości danych, w tym wrażliwych (np. dane osobowe, informacje o planach rozwoju organizacji, umowy lub planowane kontrakty). Utrata urządzenia mobilnego może spowodować ogromne straty dla organizacji podobne do włamania do systemów teleinformatycznych podmiotu. Sytuacja taka powoduje konieczność poszerzania zakresu ochrony informacji wykraczające poza organizację i jej infrastrukturę teleinformatyczną. Oznacza to konieczność stosowania nowoczesnych rozwiązań technicznych takich jak szyfrowanie danych czy monitorowanie wykorzystywania poszczególnych urządzeń mobilnych. Powoduje to również konieczność zwiększania kosztów działania organizacji, gdyż nowoczesne i wydajne systemy bezpieczeństwa informacji wymagają dużych nakładów finansowych oraz nowoczesnych rozwiązań zarządczych i organizacyjnych.

Okresowe przeprowadzanie audytów bezpieczeństwa informacji i diagnozowanie zabezpieczenia danych przez organizację jest jednym z elementów zarządzania organizacją w erze informatyzacji. Wyniki każdego audytu powinny stanowić podstawę do dalszego rozwoju organizacji w obszarze bezpieczeństwa informacji.

Podsumowanie

Bezpieczeństwo informacji zawsze było realizowane przez organizacje, jednakże przed erą informatyzacji nie wymagało kompleksowych działań oraz odrębnych uregulowań. Postęp technologiczny w obszarze przepływu informacji spowodował tworzenie nowych procedur bezpieczeństwa oraz wdrażanie nowoczesnych technologii informatycznych w tym zakresie. Obecnie aby pozyskać dane z innej organizacji wystarczy odpowiedni sprzęt informatyczny, znajomość działania systemów i dostęp do sieci Internet. Pobieżny przegląd dostępnych informacji o bezpieczeństwie w sieci Internet jednoznacznie wskazuje jak poważnym problemem dla każdego użytkownika jest ochrona informacji. Zagrożenia zwiększają się wraz ze wzrostem ilości usług świadczonych poprzez Internet oraz jego dostępność. Duża podatność systemów teleinformatycznych na zagrożenia powoduje konieczność przeprowadzania ocen oraz analiz potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji. Bez podejmowania przez organizację działań w tym zakresie nie będzie możliwe uniknięcie ryzyk związanych w utratą wrażliwych danych. Zagrożenie utraty danych przez organizację wpływa bezpośrednio na sprawne i skuteczne realizowanie celów i misji danego podmiotu komercyjnego lub publicznego. W związku z powyższym bardzo ważne jest aby menedżerowie wszystkich szczebli oraz poszczególni

pracownicy mieli świadomość wartości informacji jako jednego z kluczowych zasobów każdej organizacji. Należy jednocześnie pamiętać, że zapewnienie właściwej ochrony informacji jest kluczowe zarówno dla organizacji jak i jej interesariuszy.

Mając powyższe na uwadze trzeba zdawać sobie sprawę, że weryfikacja poziomu bezpieczeństwa informacji w organizacji jest istotnym procesem, który powinien podlegać okresowym ocenom. Zadania w tym zakresie realizują w organizacji audytorzy wewnętrzni lub zewnętrzni. W celu zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług przez audytorów wewnętrznych w obszarze bezpieczeństwa informacji kierownictwo powinno zadbać o ich rozwój zawodowy w tym obszarze. Jedynie inwestycje w nowoczesne systemy teleinformatyczne oraz stałe doskonalenie pracowników zajmujących się bezpieczeństwem informacji może zminimalizować ryzyka związane z utratą danych.

Konieczność oceny przez komórkę audytu wewnętrznego nowych obszarów jest przede wszystkim wynikiem rozwoju technologii informatycznych jak i wzrostu ilości danych generowanych i przetwarzanych przez poszczególne organizacje.

Bibliografia:

1. R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. 2, PWN, Warszawa 2006 r.
2. A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, wyd. 2, PWE, Warszawa 2014 r.
3. K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa, 2012 r.
4. K. Liderman, *Analiza ryzyka i ochrona informacji w systemach komputerowych*, PWN, Warszawa 2009 r
5. J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, PWE, wyd. 2, Warszawa 2011 r.
6. *Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*,
   Dz. U. z 2016 r., poz. 113.
7. *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej*, Dz. U. z 2014 r., poz. 584.
8. *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 23 czerwca 2013 r.
9. *Raport o stanie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP w 2014 r.* http://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/738,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2014-roku.html
10. Katalog zagrożeń CERT.GOV.PL – strona - http://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/katalog-zagrozen-stosow/731,Katalog-zagrozen-stosowany-przez-CERTGOVPL.html

Filip Moterski[1] Promocja obiektów dziedzictwa poprzemysłowego poprzez ich wykorzystanie w organizacji i przeprowadzeniu widowisk sportowych

Streszczenie

Widowiska sportowe to jedno z tych wydarzeń, które nie ingeruje pośrednio w strukturę oraz tkankę obiektów historycznych, a zarazem może je skutecznie promować i uzupełniać ofertę promocyjną miasta, a także zastępować w przypadku jej braku. Widowisko sportowe to także poważne przedsięwzięcie, którego celem jest realizacja zamierzeń różnych uczestników wydarzenia, w tym kibiców, zawodników, sponsorów i mediów. Wykorzystanie obiektów poprzemysłowych w wydarzeniach sportowych może być zamierzone lub przypadkowe, co skutkować będzie podejmowanymi działaniami promocyjnymi. W przypadku dziedzictwa poprzemysłowego, którego ochrona i wykorzystanie są pojęciami i działaniami o wiele bardziej zbieżnymi niż przy innych zasobach historycznych, jego wykorzystanie na potrzeby organizacji i realizacji widowisk sportowych mogą okazać się kluczowym elementem, który uchroni te miejsca przed zniszczeniem i zapomnieniem. Celem artykułu jest prezentacja możliwości promowania obiektów poprzemysłowych poprzez organizację na ich terenie imprez sportowych wykorzystując współczesne zdobycze oraz innowacyjne zastosowania wysokich technologii.

Słowa kluczowe: event, imprezy sportowe, dziedzictwo kulturowe, zawody sportowe.

[1] **mgr Filip Moterski**, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem.

Wstęp

Od wielu lat toczy się zacięta dyskusja na temat ochrony i opieki nad zabytkami. Grono skupione wokół konserwatorów zabytków bardzo powoli akceptuje zmieniającą się rzeczywistość i coraz częściej pojawiającą się potrzebę wykorzystania obiektów dziedzictwa historycznego jako odpowiedzi na istniejący na rynku popyt na ten wyjątkowy zasób. Okazuje się, że widowiska sportowe to jedno z tych wydarzeń, które nie ingeruje pośrednio w strukturę oraz tkankę obiektów historycznych, a zarazem może je skutecznie promować i uzupełniać ofertę promocyjną miasta, a także zastępować w przypadku jej braku. W przypadku dziedzictwa poprzemysłowego, którego ochrona i wykorzystanie są pojęciami i działaniami o wiele bardziej zbieżnymi niż przy innych zasobach historycznych, jego wykorzystanie na potrzeby organizacji i realizacji widowisk sportowych mogą okazać się kluczowym elementem, który uchroni te miejsca przed zniszczeniem i zapomnieniem. Nawiązaniem do współczesności oraz platformą współpracy z technologicznym pokoleniem jest często wykorzystanie innowacyjnych narzędzi, które będą ułatwiać dostęp, łatwość komunikacji i zwiększać pozytywny odbiór imprezy.

Celem artykułu jest prezentacja możliwości promowania obiektów poprzemysłowych poprzez organizację na ich terenie imprez sportowych wykorzystując współczesne zdobycze oraz innowacyjne zastosowania wysokich technologii.

Dziedzictwo kulturowe i poprzemysłowe

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić pojęcie dziedzictwa kulturowego i poprzemysłowego, które będzie przedmiotem niniejszego artykułu. J. Purchla zauważa, że o dziedzictwie kulturowym można mówić między innymi w następujących kontekstach:

- Produktu turystycznego;
- Czynnika rozwoju;
- Zasobie podnoszącym jakość życia;
- Rynku pracy;
- Narzędziu ograniczającym ekskluzję społeczną;
- Narzędziu budowania marki;
- Narzędziu promowania spójności społecznej;
- Przedmiocie tezauryzacji;
- Ekonomicznej alternatywie dla tworzenia nowych zasobów budowlanych[2].

Według Ashwortha dziedzictwem jest wszystko to, co współcześni wybierają z przeszłości, jaką sami wykreowali na użytek czasów obecnych lub w celu przekazania potomnym. Podkreśla, że

[2] Hausner J., Karwińska A., Purchla J. (red.), *Kultura a rozwój*, Wydawnictwo Narodowego Centrum Kultury, Warszawa 2013, s. 54.

dziedzictwo to proces, a nie rodzaj zasobów, a na pewno nie jest to zbiór wyjątkowych obiektów, struktur, zdarzeń i związków. Cele jego formowania powinny być uzależnione od współczesnych potrzeb i wyzwań i być zmieniane, gdy zmieni się sytuacja w otoczeniu[3]. M.W. Kozak dziedzictwo opisuje posługując się definicją stosowaną przez ONZ. Koncentruje się na obiektach materialnych i uwzględnia trzy główne ich grupy:

- zabytki architektury, rzeźby i malarstwa, przedmioty lub struktury archeologiczne, inskrypcje, jaskinie mieszkalne, które mają wybitną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub innej dziedziny nauki;
- grupy budynków tj. grupy pojedynczych lub połączonych budynków, które ze względu na swoją architekturę, jednorodność lub położenie w krajobrazie odgrywają w nim ważną rolę;
- miejsca-wytwory ludzi lub konglomeraty stworzone przez naturę i ludzi oraz obszary zawierające stanowiska archeologiczne, które są wartościowe z historycznego, estetycznego, etnograficznego lub antropologicznego punktu widzenia[4].

Za dziedzictwo przemysłowe uważać należy budowle wraz z ich zespołami, tereny oraz krajobrazy, a także związane z nimi maszyny, przedmioty lub dokumenty, które świadczą o dawnych lub nadal trwających procesach produkcji, jak również wydobywaniu surowców i przekształcaniu ich w produkty oraz o związanej z tym infrastrukturze energetycznej oraz transportowej[5].

Z punktu widzenia artykułu, za dziedzictwo poprzemysłowe będziemy uważali obiekty oraz obszary, historycznie związane z funkcją produkcyjną obecną niegdyś na danym terenie, która w wyniku procesów społeczno-gospodarczych została zlikwidowana. Przy czym współcześnie, na wspomnianych terenach bądź w obiektach mogła zostać wprowadzona nowa funkcja, w tym także ponownie funkcja produkcyjna, po uprzednich procesach modernizacyjnych, budowlanych i adaptacyjnych. Ze względu na lokalizację, fizjonomię, historię oraz powiązanie z tożsamością miasta mogą być wykorzystywane w celach promocyjnych regionu, miasta czy innych podmiotów.

Widowiska sportowe na terenie obiektów poprzemysłowych

Eventy, które nazywane są również wydarzeniami specjalnymi lub po prostu – wydarzeniami, to jednorazowe lub powtarzane z pewną częstotliwością wydarzenia, trwające określony czas, które oferują jego uczestnikom niecodzienne doznania[6]. To imprezy lub akcje między innymi

[3] [Ashworth w: Murzyn, Purchla, 2007, s. 32]

[4] Kozak M. W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009., s.87.

[5] Affelt W.J., *Dziedzictwo techniki – jego składniki i wartości*, [w:] Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/ Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 150-151.

[6] Proszowska-Sala A., Florek M., *Promocja miast. Nowa pe*rspektywa, Wydawnictwo Ströer Polska, Warszawa 2010, s. 204.

o charakterze sportowym, które powinien cechować interaktywny charakter działań[7]. Doznania, o których wspominają Proszewska-Sala i Florek mogą dotyczyć zarówno samego eventu (w naszym przypadku zmagań sportowych), ale także i miejsca zmagań. Im będzie to miejsce bardziej atrakcyjne i niespodziewane tym większe prawdopodobieństwo wzbudzenia pozytywnych emocji i opinii o miejscu oraz organizacji zawodów. Patrząc przez pryzmat marketingu, wydarzenie, w tym wydarzenie sportowe może być przedmiotem zainteresowań specjalistów z tej dziedziny, jako element różnych wartości oferowanych klientom w zamian za inne wartości materialne, finansowe czy emocjonalne[8]. Wydarzenia powinny być przemyślane, nastawione na realizację założonych celów, które powinny być spójne z celami wyższymi, w przypadku zaangażowania JST. W. Lipoński podkreśla, że obecnie obserwujemy oszałamiający rozwój spektaklu sportowego, spełniający oczekiwania ogromnych rzesz ludzkich[9]. Zatem imprezy sportowe to wydarzenia, które mają potencjał i możliwość wpływania na wizerunek miasta[10]. Konieczne jest skoordynowanie działań i szeroka współpraca na rzecz spójnego, jednolitego komunikatu do wszystkich zainteresowanych, zgodnego ze strategią marketingową miasta, na terenie którego odbywają się zawody, jak również organizatora wydarzenia. Masowość widowisk sportowych widać między innymi po liczbie osób startujących w biegach, a także imprezach biegowych, które są organizowane i zgłaszane do Polskiego Związku Lekkiej Atletyki. W porównaniu do liczby takich imprez przed 5 laty, ich liczba wzrosła niemal czterokrotnie. Warto podkreślić, że nie wszyscy organizatorzy zgłaszają swoje biegi do federacji, traktując swoje imprezy jako typową rekreację. Miejsce rozgrywania biegów jest coraz bardziej zróżnicowane, zarówno jeśli chodzi o stopień trudności trasy, jak również jej widowiskowość. Podobnie sytuacja wygląda w innych dyscyplinach. Coraz częściej zawody rozgrywane są w miejscach nietypowych, zaadaptowanych specjalnie na potrzeby wydarzenia. Przykładem może być: konkurs skoku o tyczce na sopockim molo, konkurs rzutów na rynku w Płocku, konkursy rzutowe na hali dworca w Zurichu czy Budapesztu, pojedynek bokserski w sali konferencyjnej w hotelu, zawody windsurfingowe na Stadionie Narodowym w Warszawie, jak również wiele innych wydarzeń sportowych rozgrywanych w miejscach niestandardowych. Coraz większą popularnością cieszą się rywalizacje podejmowane przez zawodników na terenie obiektów poprzemysłowych. Na możliwość takiego wykorzystania obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe zwracają uwagę M. Dragićević-Šešić

[7] Florek M., Augustyn A., *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Wydawnictwo Best Place, Warszawa, s. 186.
[8] Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, *Wydanie V poszerzone*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 394.
[9] Lipoński W, *Historia sportu*, Wydawnictwo PWN, 2012, s. 698.
[10] Proszowska-Sala A., Florek M., *Promocja miast. Nowa p*erspektywa, Wydawnictwo Ströer Polska, Warszawa 2010, s. 203.

i B. Stojković[11]. Imprezy sportowe zaliczają do imprez kulturalnych, które mogą i powinny odbywać się na terenie obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe, jako jedna z możliwości adaptacji i współczesnego wykorzystania. Zatem zawody sportowe, rozgrywane na terenach poprzemysłowych, można postrzegać jako próba włączenia obszaru kojarzonego najczęściej z degradacją, w sprawne, współczesne funkcjonowanie miasta, także pod względem marketingowym. Andrzej Sznajder podkreśla, że imprezy sportowe mogą być swego rodzaju medium reklamowym, a na arenie sportowej mogą pojawiać się różne formy reklamy[12]. Obiekty poprzemysłowe dają bardzo duże możliwości jeśli chodzi o komunikację marketingową. Ich powierzchnia, dostępność, wyposażenie infrastrukturalne pozwala na wykorzystanie zarówno standardowych metod komunikacji (banery, tablice, reklama outdoorowa) jak również innowacyjnych form komunikacji (hologramy, formy street artu, czy wykorzystanie technologii). Ponadto, organizacja eventów sportowych wymusza nawiązanie współpracy między różnymi interesariuszami imprezy sportowej: społecznościami lokalnymi, władzą publiczną, organizatorami oraz sektorem prywatnym, który może być zaangażowany w kreację i promocję widowiska. Wydarzenia sportowe są zatem szeroką próbą inkluzji miejsca poprzemysłowego i integracji z pozostałymi obszarami miasta. Jeśli widowiska odbywają się wyłącznie na terenie poprzemysłowym to mogą wywołać pozytywne efekty w zakresie skuteczności promocji dziedzictwa poprzemysłowego, jak również miasta, na terenie którego obiekt ten się znajduje, ponieważ decyzja o lokalizacji imprezy musiała być uprzednio dokładnie przemyślana ze względu na specyfikę otoczenia (z jego zaletami oraz wadami) i często pojawiającą się koniecznością adaptacji przestrzeni do potrzeb zawodów sportowych. Poprzemysłowe fragmenty miasta, zawierające dużą ilość obiektów, które niegdyś były tętniącymi życiem centrami fabrycznej części jednostki, w polskich warunkach często miały problemy z przetrwaniem do dni dzisiejszych. Mieszkańcy tych obszarów, często byli pracownikami w przylegających obiektach. Po upadku przemysłu wielu z nich nie potrafiło odnaleźć się w nowej, kapitalistycznej rzeczywistości. Postępujące rozwarstwienie społeczno-ekonomiczne pogłębiało tylko problemy związane z bezrobociem (w tym bezrobociem strukturalnym), patologiami, degradacją techniczną okolicy czy ubóstwem. Osoby zamieszkujące tereny okolice byłych obiektów fabrycznych były i są zagrożone wykluczeniem społecznym. Jednym z ciekawych sposobów na inplantację obiektów poprzemysłowych do współczesnego funkcjonowania miast jest ich adaptacja i ożywianie, między innymi poprzez procesy rewitalizacyjne. Ich efektem ma być wprowadzanie nowych funkcji,

[11] Dragićević-Šešić M., Stojković B., *Kultura: zarządzanie, animacja, marketing*, Wydawnictwo NCK, Warszawa 2010, s. 123.
[12] Sznajder A., *Marketing sportu*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2015, s. 28.

monitorowanie zapotrzebowania rynku na obiekty poprzemysłowe oraz nowe funkcje, jakie mogą one pełnić. Oprócz tego, ważne jest włączanie w proces zarządzania obszarem społeczności lokalnych oraz innych interesariuszy, którzy mają pomysł na ożywienie, promocję i wykorzystanie obiektów. Na możliwość realizowania wspomnianych przed chwilą celów zwraca uwagę J. Papuczys, wspominając cele i postulaty organizacji jednego z najbardziej rozpoznawalnych widowisk sportowych – wyścigu Tour de France. Wskazuje on, że na początku XX wieku mieszkańcy mniejszych ośrodków czy wsi zostali praktycznie wykluczeni z nowoczesnego, widowiskowego życia kraju, a więc z możliwości włączenia się w tworzenie nowoczesnej koncepcji narodu, a wykluczenie to pogłębiał dodatkowo silnie zaznaczony podział na miasto i wieś, zarówno w sensie funkcjonalnym jak też społecznym. Wydarzenie sportowe, jakim stał się Tour de France w dużym stopniu zasypał tę przepaść. Chociaż etapy rozpoczynały się i kończyły w dużych miastach, to ich większa część przebiegała przez miasteczka i wsie[13]. Podobnie sprawa wygląda w przypadku organizacji wydarzeń sportowych na terenie lub przebiegających przez obiekty poprzemysłowe. Jest to swoista próba włączenia nie tylko obiektu, ale również społeczności lokalnych we współczesne funkcjonowanie miasta, nieobarczone stygmatami bądź wykluczeniami. Impreza sportowa ma na celu łączyć: przestrzeń, sportowców, widzów, przypadkowych obserwatorów i sponsorów. Rozszerzenie o kolejną funkcję: promocję miejsca oraz inplantacja poprzez integrację z pozostałymi częściami miasta, może nie tylko nie być problematyczne, ale przy okazji atrakcyjne dla wszystkich uczestników wydarzenia sportowego. Jak słusznie wskazują S. Parszowski i A. Kruczyński imprezy, wydarzenia, zwłaszcza o charakterze masowym, stanowią ważny element życia społecznego, politycznego i kulturalnego, a dostęp do nich względnie nie powinien być ograniczany gdyż są one źródłem niecodziennych przeżyć i emocji[14]. Organizowanie imprez na terenie obiektów stanowiących dziedzictwo poprzemysłowe można ocenić jako pozytywne oddziaływanie na funkcjonowanie miasta, zapobieganie degradacji materialnych elementów oraz niwelowanie zagrożenia wykluczenia społecznego w obszarach pofabrycznych. Poza tym, jest to również próba wykorzystania potencjału, płynąca z organizacji wydarzeń, mogących wpływać na ogólny wizerunek miasta. Jak wspominają A. Proszowska-Sala i M. Florek niektóre miasta posiadają naturalne bądź historyczne atrakcje, unikatowe budynki lub są spadkobiercami wyjątkowych tradycji. Miasta, które wspomnianych zasobów nie posiadają muszą aktywnie działać i często stawiają na wydarzenia, jako główną atrakcję, która będzie podkreślać

[13] Papuczys J., *Tour de France jako przedstawienie kulturowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 45.
[14] Parszowski S., Kruczyński A., *Imprezy masowe. Organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 13.

zasoby takie, jakie miasto posiada[15]. Potencjał widowisk sportowych jest bardzo duży, co szczególnie na terenach bogatych w zasoby poprzemysłowe może stanowić pozytywny impuls do zaangażowania się w wytworzenie wysokiej jakości, przyjaznej imprezy sportowej, angażującej wielu aktorów: publicznych, prywatnych oraz społeczności lokalne. Proszowska-Sala i Florek zwracają uwagę na jeszcze jeden aspekt organizacji udanych wydarzeń – efekt lojalnościowy[16]. W takim wypadku istnieje wysokie prawdopodobieństwo na organizację kolejnej edycji imprezy, co przy odpowiednim wykorzystaniu zbudowanego kapitału i pozytywnego wizerunku, może pozwolić na pozyskanie dodatkowych środków, partnerów, reklamodawców, kibiców i uczestników. Podstawowym celem organizacji eventów jest wywołanie pozytywnego rozgłosu wokół JST, a podstawową zaletą jest skuteczne przyciągnięcie uwagi opinii publicznej, co daje możliwość budowania pozytywnego wizerunku miasta i promocji jego oferty[17]. Impreza sportowa ma różne wymiary, najważniejsze są jednak te cechy, które zwiększają postrzeganą i odczuwaną pulę wartości, nabywaną odpłatnie lub częściowo odpłatnie przez klientów. Relacja między wartością dostarczoną przez udział w imprezie sportowej a wartością przekazywaną w formie rekompensaty stanowi kryterium oceny zadowolenia z transakcji zawartej z organizatorem wydarzenia. Zadowolenie to jest jednak wypadkową deklarowanego zbioru wartości, dostarczonego rzeczywiście jej zakresu i związanych z tym oczekiwań ze strony klienta (nabywcy, uczestnika)[18].

Patrząc na wykorzystanie dziedzictwa poprzemysłowego w organizacji i przeprowadzaniu zawodów sportowych można wyróżnić dwa rodzaje eventów sportowych w obiektach poprzemysłowych:

- Imprezy regularne – wpisane w kalendarz danej federacji sportowej, pod auspicjami której impreza ta się odbywa. W takim wypadku zawody mogą odbywać się w różnych miejscach, takie w takich, które nie są regularnymi arenami rywalizacji, a zostały do tego specjalnie przygotowane według określonych wytycznych;
- Imprezy okolicznościowe – imprezy o charakterze jednorazowym, często bardziej o charakterze rekreacyjnym i rozrywkowym niż sportowym. Mają na celu popularyzację określonych dyscyplin, integrację społeczności lokalnych, promocję miast i klubów. Nastawienie na osiąganie wyników i rywalizacja sportowa są najczęściej na drugim planie. Ważniejsze są aspekty związane z kreowaniem widowiska.

[15] Proszowska-Sala A., Florek M., *Promocja miast. Nowa pe*rspektywa, Wydawnictwo Ströer Polska, Warszawa 2010, s. 204.
[16] Ibidem, s. 205.
[17] Florek M., Augustyn A., *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Wydawnictwo Best Place, Warszawa 2011, s. 186.
[18] Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wydanie V poszerzone, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 400.

Zarówno pierwszy, jak i drugi rodzaj imprez sportowych mogą występować naprzemiennie, mogą również być organizowane razem, czego przykładem są biegi maratońskie i cała paleta imprez towarzyszących, zorganizowanych dla amatorów, których nadrzędnym celem jest rozrywka i popularyzacja biegania. Z powyższego podziału wynika następny, na:

- Imprezy sportowe – takie, których celem jest uzyskanie wyników sportowych, a zawody są przeprowadzane zgodnie z wytycznymi technicznymi danego związku sportowego, nawet jeśli organizowane są w miejscu pierwotnie niezwiązanym z funkcją sportową – na terenie obiektów poprzemysłowych. W imprezach tych biorą udział profesjonalni zawodnicy, którzy mogą przyciągać widzów, kibiców i sponsorów swoim nazwiskiem i osiągnięciami;
- Imprezy rekreacyjne – popularyzujące sport, gdzie wynik rywalizacji jest wtórny w stosunku do satysfakcji jaką odnoszą uczestnicy danej imprezy.

Jeszcze inny, najistotniejszy z punktu widzenia podjętych rozważań jest podział pod względem świadomego wszczepiania dziedzictwa: uświadomione i nieuświadomione. Imprezy uświadomione to takie, gdzie elementy dziedzictwa znajdują się na trasie lub są areną zmagań w sposób nieprzypadkowy. Motywem może być chęć znalezienia nowej, atrakcyjnej przestrzeni dla realizacji widowiska, ale także chęć promowania dziedzictwa oraz miasta. Przykładem mogą być niektóre biegi masowe: „Łódzki Bieg Fabrykanta", czy „II Nocny Półmaraton Piotrkowski Wielu Kultur". Są to imprezy, których trasa specjalnie została związana z elementami dziedzictwa kulturowego, w tym dziedzictwa poprzemysłowego. Działania te mają łączyć ideę rywalizacji sportowej z możliwością poznania historii miejsc. Biegi te mają różną rangę, na przykład Bieg Fabrykanta, zorganizowany w 2015 roku otrzymał kategorię Mistrzostw Polski Kobiet w biegu na 10 kilometrów, a oprócz tego w imprezie wzięli udział wszyscy, którzy spełnili podstawowe wymagania, między innymi zarejestrowali się do udziału w imprezie oraz uregulowali opłatę startową. Imprezy uświadomione to takie, gdzie elementy dziedzictwa wprowadzane są celowo jako arena zmagań lub jej część, a organizator chce te punkty promować. Innym przykładem to organizacja rajdów samochodowych na obszarach poprzemysłowych, gdzie z jednej strony mamy profesjonalnych zawodników, w pełni rywalizujących na zabezpieczonym uprzednio terenie, oraz widzów, kibiców i gości, którzy mają okazję doświadczać sportowego wydarzenia w wyjątkowej, poprzemysłowej scenerii. Drugi rodzaj to imprezy nieuświadomione, czyli takie gdzie część lub całość rywalizacji odbywają się w obiektach stanowiących dziedzictwo poprzemysłowe, dzieje się tak jednak przypadkowo i w związku z tym nie są prowadzone żadne szczególne działania marketingowe, które podkreślałyby walory z uczestnictwa w takim wydarzeniu. Przykładem może być łódzkie „RossmannRun Bieg Ulicą Piotrkowską". Zakłada on przebiegnięcie dziesięciu kilometrów ulicami Łodzi (tylko część trasy wiedzie przez ulicę Piotrkowską), w trakcie których

biegacze mają szansę zobaczyć różne części miasta, które w żaden sposób nie są jednak podkreślane ani promowane. Występują na trasie niejako „przy okazji", a prawdopodobieństwo ich wystąpienia jak takie samo jak prawdopodobieństwo uwzględnienia na trasie.

Powyższe rozróżnienie jest kluczowym, jeśli chodzi o stosowane narzędzia promocji i komunikacji marketingowej. W przypadku imprez o uświadomionych wykorzystaniu dziedzictwa działania promocyjne muszą być spójne i skoordynowane ze strategią marketingową jednostek, na terenie których dane wydarzenie jest organizowane. To wymusza współpracę pomiędzy różnymi interesariuszami, gdzie celem tej współpracy jest przeprowadzenie wysokiej jakości imprezy sportowej atrakcyjnej dla uczestników, kibiców oraz osób towarzyszących. Przy imprezach z nieuświadomionym zaangażowaniem obiektów poprzemysłowych działania promocyjne, jeśli w ogóle są podejmowane, będą komunikować przede wszystkim kreowanie wizerunku organizatora, pomijając w całości lub częściowo występowanie obiektów historycznych. Zmiana statusu między imprezą o uświadomionym i nieuświadomionym udziale dziedzictwa jest wyrazem dobrej/złej woli i chęci/niechęci do współpracy różnych podmiotów: organizatorów imprez, społeczności lokalnych, władzy publicznej oraz sektora prywatnego.

Potencjał narzędzi ICT i możliwości jego wykorzystania w promocji dziedzictwa poprzemysłowego poprzez organizację imprez sportowych

Organizacja imprezy sportowej w tak szczególnym miejscu jak obiekty poprzemysłowe to poważne przedsięwzięcie, które opiera się na szeregu operacji wykonywanych często na długi czas przed samym wydarzeniem. Proces planowania w niektórych przypadkach to 3-4 lata wcześniej (a niekiedy więcej) przed samą realizacją. Kwintesencją działań jest samo przeprowadzenie imprezy, nie zapominając o działaniach, które należy wykonać po jej zakończeniu, dla podtrzymania między innymi pozytywnych wrażeń uczestników (wzbudzenie efektu lojalnościowego zarówno z miejscem, jak i z imprezą, ale i organizatorami). Na każdym z tych etapów można spotkać się z niecodziennym niekiedy wykorzystaniem dorobku sektora ICT, którego zastosowanie podkreśla innowacyjną koncepcję promocji obiektów dziedzictwa historycznego poprzez organizację wydarzeń sportowych.

Pierwszy etap, który związany jest z planowaniem i przygotowaniem imprezy będzie angażować następujące elementy nowoczesnych technologii:

- Najwyższej jakości łącze internetowe, zdolne do strumieniowej transmisji danych (dźwięku i obrazu, w formacie umożliwiającym przekaz telewizyjny) – w dobie szybkiego internetu oraz popularyzacji zdrowego stylu życia, następuje coraz większe zainteresowanie ze strony sponsorów zawodników, czy całych imprez. Nie bez znaczenia pozostaje fakt możliwości komunikowania marki szerszej grupie odbiorców, zwłaszcza gdy prowadzona jest transmisja

telewizyjna. Jednak chcąc przeprowadzić transmisję z takich zawodów trzeba zagwarantować odpowiednią infrastrukturę w postaci wydajnego, szybkiego łącza, zdolnego obsłużyć wszystkich zainteresowanych oraz zagwarantować minimalny ubytek jakości jeśli chodzi o transmisję obrazu i dźwięku. Stworzenie wymaganej infrastruktury nie jest ani łatwe, ani tanie, ale daje możliwość zakotwiczenia imprezy i jej cykliczności (ze względu na poniesione koszty przygotowawcze). Jest to także jeden z silnych argumentów przemawiających na korzyść organizatora w jego staraniach o przyznanie kolejnych imprez. Obiekty poprzemysłowe, jako budowle często chronione prawem wymagają o wiele większej uwagi niż wszystkie inne. Poza tym, w grę wchodzą tutaj także dodatkowe kwestie techniczne, a także związane z odpowiednimi ujęciami, które będą satysfakcjonujące zarówno dla nadawcy, jak również potencjalnych sponsorów.

- Wysokiej jakości technicznej i bezpieczeństwa serwer z możliwością przechowywania danych w chmurze. Jest to element pośrednio związany z samym obiektem stanowiącym dziedzictwo. Natomiast jest niezwykle istotna część infrastruktury, dzięki której istnieje szansa promocji eventu oraz samego miejsca.
- Dedykowana lub dedykowane dla wydarzenia aplikacja/aplikacje mobilne – służące zarówno zawodnikom, jak również kibicom, mediom, sędziom i sponsorom. Chodzi tu o możliwość zapisu do imprezy, zorganizowanie wszystkich kwestii logistycznych, związanych z uczestnictwem w zawodach, pobytem, zwiedzaniem, strefą relaksu po zawodach oraz opuszczeniem miejsca imprezy. To także wszechstronna komunikacja ze wszystkimi zainteresowanymi – od kibiców, przez media, aż po sędziów, którzy mogą wykorzystywać aplikacje mobilne do oceny prawidłowości przebiegu zawodów (przykładem są zawody w chodzie sportowym, organizowane na najważniejszych imprezach, jak Mistrzostwa Europy, Świata czy Igrzyska Olimpijskie, gdzie sędziowie przekazują informacje o nieprawidłowości poprzez specjalne terminale z zainstalowanymi aplikacjami, dzięki którym możliwe jest szybkie przekazywanie kluczowych informacji na temat prawidłowości rywalizacji zawodników). Aplikacje to również platforma komunikacji między sponsorami wydarzenia, a wszystkimi innymi użytkownikami. W tym miejscu każdy z podmiotów może zaproponować formę przystępną dla klientów i potencjalnych klientów, zwiększając swoją obecność w percepcji użytkowników wydarzenia sportowego. Miasta posiadające zabytki, na terenie których organizowana jest impreza powinny zagwarantować sobie miejsce na możliwość promocji obiektów poprzez zamieszczenie historii, legend, opowieści czy tras zwiedzania. Poprzez aplikacje powinno być możliwe zorganizowanie usług towarzyszących takich jak: zwiedzanie, ubezpieczenie, zakup biletów czy wysłanie okolicznościowego znacznika.

W odniesieniu do dziedzictwa poprzemysłowego tworzenie aplikacji dedykowanych jest bardzo dużą innowacją. W przypadku eventów sportowych jest to już pewien standard ponieważ bardzo często imprezy te organizowane są przy wsparciu organizacyjnym i finansowym dużych korporacji, na przykład: Orlen Warsaw Marathon, BMW Półmaraton Praski w Warszawie, Verwa Street Racing, PZU Maraton Warszawski, PKO Białystok Półmaraton. Firmy te zlecają promocję wydarzenia agencjom reklamowym, gdzie jednym z kanałów komunikacji jest właśnie aplikacja na smartfony, skierowana do wszystkich zainteresowanych: od uczestników, przez kibiców, a skończywszy na mediach. W przypadku dziedzictwa poprzemysłowego powiązanie sportu z obiektem, z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi komunikacyjnych wydaje się być z jednej strony bardzo naturalnym rozwiązaniem, ale z drugiej strony także innowacyjnym, ze względu na specyfikę obiektów wykorzystywanych w zmaganiach sportowych. Aplikacje takie oprócz samego wydarzenia bardzo mocno powinny podkreślać miejsce, jego historię, a także możliwości jego zwiedzania. Wiele zależy od stopnia zaangażowania zarządców obiektów poprzemysłowych, a także od rodzaju imprezy: czy jest to główna arena rywalizacji, czy jest to impreza przebiegająca przez obszar poprzemysłowy.

- Przygotowanie miejsc/punktów lokalizacyjnych, które pobierane są w danych logowania do mediów społecznościowych – takie informacje nie mogą być przypadkowe. Muszą być starannie wybrane i spójne z polityką promocji obiektu i jednostki terytorialnej. W przypadku obiektów poprzemysłowych warto pokazywać dziedzictwo kulturowe, a zwłaszcza poprzemysłowe. O wiele bardziej niż sama lokalizacja obiektu ważniejsze pod względem atrakcyjności wizualnej dla mediów jest jednak jego stan techniczny. Obiekty, które są nieodnowione często nie mają szansy zaistnieć zarówno w mediach tradycyjnych (np. transmisja telewizyjna), ale również w mediach społecznościowych (np. posty na Facebooku). Nawet najlepsza historia miejsca, mogą nie być przekonujące by w tym kanale zaistnieć poza przypadkami, gdzie obiekt taki stanowi bardzo ważny punkt na historycznej i tożsamościowej mapie miasta czy regionu (np. ruiny fabryki, która została zbombardowana w czasie wyzwolenia w trakcie II Wojny Światowej). Imprezy sportowe w takich obiektach pojawiają się jednak sporadycznie.

W trakcie imprezy sportowej, która promuje istniejące dziedzictwo kulturowe mogą być wykorzystywane:

- Wysokiej jakości transmisja strumieniowa z pomocą ekranów, telebimów na których odtwarzane będą imprezy (relacja live) – dzięki temu obiekt poprzemysłowy może być zaprezentowany kibicom, mediom, uczestnikom, telewidzom. W tym przypadku również

powierzchnia reklamowa obiektów poprzemysłowych może być bardzo atrakcyjna, aby sponsorzy mogli komunikować się ze swoimi odbiorcami. Trzeba pamiętać jednak, że dziedzictwo kulturowe nie jest typową powierzchnią komercyjną, nie tylko ze względu na ograniczenia poprzez prawną ochronę, ale również ze względu na zapobieżenie niekontrolowanej komercjalizacji tego typu przestrzeni. Brak kontroli i decyzje o oddaniu tego rodzaju powierzchni na cele reklamowe muszą być podejmowane bardzo rozważnie tak, aby nie narazić dziedzictwa zarówno na fizyczne zniszczenia, jak również ubytki jeśli chodzi o jego markę.

- Transmisja hologramów – obiekty poprzemysłowe, ze względu na dużą powierzchnię mogą być bardzo atrakcyjnym medium jeśli chodzi o transmisję nowoczesnych narzędzi komunikacji i promocji, jakimi są hologramy. Ich wykorzystanie w niecodziennym otoczeniu pofabrycznych zabytków może dodatkowo wzmacniać atrakcyjność przekazu, co będzie dodatkowym atutem w negocjacjach z potencjalnymi sponsorami.
- Laserowe odwzorowania na fasadach budynków – jest to bez wątpienia jeden z najbardziej innowacyjnych elementów podkreślenia atrakcyjności przestrzeni poprzemysłowej. Przykładem wykorzystania tej techniki jest Light Move Festival w Łodzi. Ciekawym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie tej metody w trakcie zawodów sportowych, które w całości lub częściowo rozgrywane są na terenie obiektu poprzemysłowego.
- Aplikacje mobilne – ich atuty zostały przedstawione we wcześniejszym fragmencie niniejszego artykułu.
- Wykorzystanie modnych gier interaktywnych – PokemonGo, a poprzez to promocja wydarzenia i miejsca. Na terenie obiektów, gdzie odbywają się zawody najczęściej pojawiają się również kibice. Ich zaangażowanie w przebieg rywalizacji jest zależny od poziomu sportowego danej dyscypliny, obecności gwiazd oraz jakości samej imprezy. Warto zadbać o kibiców nie tylko pod względem rangi samej imprezy, ale także o uatrakcyjnienie spędzenia ich wolnego czasu, między innymi poprzez wykorzystanie gier interaktywnych, które mogą być zlokalizowane na terenie danego obiektu pofabrycznego. Stanie się to promocją takiego miejsca poprzez wykorzystanie istniejących trendów w świecie reklamy i marketingu.
- Pokazy 3D, 5D bądź 7D zabierające użytkowników w podróż po dawnych czasach – tego typu projekcje również mają zapewnić widzom, uczestnikom i kibicom spędzenie czasu wolnego przy okazji imprezy sportowej. Można wykorzystać w tym celu powierzchnię użytkową obiektu, ale również pomieszczenia, ściany, zabudowania, a czasem nawet graficzne jego odwzorowanie i wykorzystanie tego obrazu w interaktywnych animacjach.

- Pokazy wykorzystujące dorobek nauki związany z poszczególnymi obiektami historycznymi (odtworzenie interaktywne procesu produkcji), tak aby uczestnicy mogli poznać historię obiektu nie tylko z opowieści czy słowa pisanego, ale mogli również te opowieści usłyszeć, skomentować i porównać z wrażeniami innych osób.

Po imprezie sportowej technologiczne aspekty można wykorzystać do:

- Promocji wydarzenia w skali miasta, regionu czy kraju poprzez stronę, aplikację, podcasty video – wszystkie te narzędzia mają prezentować obiekt, w sposób najbardziej atrakcyjny dla wszystkich użytkowników, a także sponsorów i mediów;
- Podarunki i upominki związane z danym miejscem (obiektem dziedzictwa kulturowego), które będą wywoływać efekt wspomnień oraz efekt lojalnościowy.
- Funkcjonująca strona oraz obecność w mediach społecznościowych, które będą podkreślać zarówno sportowy, ale i charakter miejsca, czyli obiektu dziedzictwa poprzemysłowego.

Każda z wyżej wymienionych innowacji technologicznych powinna być spójna z procesem promocji oraz komunikacji marketingowej wydarzenia. Nośnik przekazu jest niezwykle istotny, zwłaszcza w chwili, gdy postęp technologiczny jest zauważalny w każdej sferze, nie tylko promocji, ale również transmisji, dostarczania wyników czy komunikacji z użytkownikami (w tym z kibicami). To również szczególna możliwość promocji miejsca, z wykorzystaniem wysokich technologii. Szczególnie, że nie ma zbyt wielu okazji promocji samych obiektów poprzemysłowych. Innowacyjne zatem wydaje się być wykorzystanie ich w trakcie organizacji czy przeprowadzania imprez sportowych.

Zakończenie

Widowisko sportowe to bardzo poważne przedsięwzięcie, którego celem jest realizacja zamierzeń uczestników w zakresie zdobywania medali czy uzyskiwania wyników, a w przypadku imprez rekreacyjnych – z uczestnictwa w wydarzeniu. Wykorzystanie obiektów poprzemysłowych w wydarzeniach sportowych może być zamierzone lub przypadkowe, co skutkować będzie podejmowanymi działaniami promocyjnymi. To również skutkuje możliwością wykorzystania nowinek technologicznych wykorzystywanych do promocji wydarzenia, a także miejsca. Jeśli angażowanie dziedzictwa poprzemysłowego będzie uświadomione, czyli celowe, wtedy można mówić, że wydarzenia sportowe są jedną z metod promocji obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe, w tym również poprzemysłowe. W tym przypadku wykorzystanie wysokich technologii będzie jeszcze bardziej prawdopodobne, gdyż będzie to działanie celowe, uzupełniające i realizujące cel główny. Trzeba jednak podkreślić, że organizacja lub przeprowadzenie imprezy sportowej na terenie obiektu poprzemysłowego jest już bardzo dużą innowacją, jeśli chodzi o wykorzystanie tego typu przestrzeni.

Bibliografia:

1. Affelt W.J., *Dziedzictwo techniki – jego składniki i wartości*, [w:] Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wydawnictwo Wolters Kluwer/ Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
2. Dragićević-Šešić M., Stojković B., *Kultura: zarządzanie, animacja, marketing*, Wydawnictwo NCK, Warszawa 2010.
3. Florek M., Augustyn A., *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Wydawnictwo Best Place, Warszawa 2011.
4. Hausner J., Karwińska A., Purchla J. (red.), *Kultura a rozwój*, Wydawnictwo Narodowego Centrum Kultury, Warszawa 2013.
5. Kozak M. W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009.
6. Lipoński W, *Historia sportu*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2012.
7. Murzyn M. A., Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe w XXI wieku. Szanse i wyzwania*, Wydawnictwo Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2007.
8. Papuczys J., *Tour de France jako przedstawienie kulturowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
9. Parszowski S., Kruczyński A., *Imprezy masowe. Organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
10. Proszowska-Sala A., Florek M., *Promocja miast. Nowa pe*rspektywa, Wydawnictwo Ströer Polska, Warszawa 2010.
11. Sznajder A., *Marketing sportu*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2015.
12. Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wydanie V poszerzone, Wydawnictwo Wolters Kluwer, , Warszawa 2016.

Jakub Rzymowski[1] Podpis elektroniczny i zasada równoważności w ustawie o podpisie elektronicznym i w EIDAS. Pieczęć elektroniczna.

Streszczenie:

Rozdział dotyczy zjawiska podpisu elektronicznego i zjawiska pieczęci elektronicznej w Rozporządzeniu EIDAS. W rozdziale zaprezentowano skutki podpisu elektronicznego na gruncie ustawy o podpisie elektronicznym i na gruncie EIDAS. Zaprezentowano również potencjalne problemy, jakie może nieść za sobą użycie pieczęci elektronicznej w urzędzie.

Słowa kluczowe: podpis elektroniczny, EIDAS, zaawansowany podpis elektroniczny, kwalifikowany podpis elektroniczny, pieczęć elektroniczna.

[1] **dr Jakub Rzymowski**, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, Katedra Europejskiego Prawa Gospodarczego.

Wstęp

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 (dalej: EIDAS) weszło w życie 1 lipca 2016 roku. Wskazany akt prawny obowiązuje na terenie całej Unii Europejskiej. Polski ustawodawca przygotowuje ustawę o usługach zaufania (dalej: ustawa o UZ). W momencie pisania niniejszego rozdziału[2] UZ była znana tylko jako projekt. Warto o niej pamiętać, ponieważ dopiero ustawa ta uchyla ustawę o podpisie elektronicznym[3]. EIDAS uchyla dyrektywę 1999/93/WE, jednak fakt uchylenia dyrektywy nie wpływa na obowiązywanie ustawy będącej tej dyrektywy recepcją, czyli właśnie ustawy o podpisie elektronicznym.

Jeśli chodzi o zjawisko podpisu elektronicznego, to EIDAS nie przynosi rozwiązań rewolucyjnych. Podpisy elektroniczne na gruncie EIDAS noszą inne nazwy niż podpisy elektroniczne na gruncie ustawy o podpisie elektronicznym. W EIDAS podobnie jak w ustawie o podpisie elektronicznym występują dwa podstawowe rodzaje podpisu i podobnie jak na gruncie ustawy o podpisie elektronicznym, jeden z rodzajów podpisu może zastępować podpis odręczny, drugi zaś nie może.

Nowym, z punktu widzenia prawa, rozwiązaniem, które przynosi EIDAS jest pieczęć elektroniczna.

1. Podpis elektroniczny w ustawie o podpisie elektronicznym

Ustawa o podpisie elektronicznym statuuje dwa rodzaje podpisu elektronicznego[4]. Są to: zwykły podpis elektroniczny, oraz bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy (ważnego) kwalifikowanego certyfikatu (dalej: bezpieczny podpis elektroniczny). Nazwa: zwykły podpis elektroniczny nie występuje w ustawie o podpisie elektronicznym, używa się jej jednak dla odróżnienia podpisu elektronicznego, który nie jest weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu od podpisu elektronicznego, który jest weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Zwykły podpis elektroniczny nosi na gruncie ustawy o podpisie elektronicznym nazwę: podpis elektroniczny. Nazwa ta jest nieprecyzyjna, skoro bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu też jest podpisem elektronicznym.

[2] Rozdział jest trzecim z serii rozdziałów poświęconych wykorzystaniu dokumentów elektronicznych w postępowaniu administracyjnym (przyp. J. Rzymowski).

[3] Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym. Dz. U. 2001 nr 130 poz. 1450 ze zm. t.j. Dz. U. 2013 poz. 262.

[4] Szerzej o rodzajach podpisu, nie tylko elektronicznego w: Janowski J., *Podpis Elektroniczny w obrocie prawnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 32 – 52.

Bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu był zarówno w ustawie o podpisie elektronicznym, jak i w doktrynie błędnie nazywany „bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy **ważnego** (podkreślenie J. Rz.) kwalifikowanego certyfikatu". Jeśli chodzi o ważność certyfikatu, to ona upływa po czasie na jaki certyfikat został wydany, zwykle po roku lub po dwóch latach. Wtedy podpis elektroniczny jest weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, który jednak nie ma już przymiotu ważności.

1.1. Zasada równoważności w ustawie o podpisie elektronicznym

Bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu wywołuje skutki prawne podpisu odręcznego. Wynika to z zasady równoważności zapisanej w art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym. Przepis ten brzmi: „Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej". Uważna jego lektura pozwala zauważyć zawarte w tym przepisie dość naiwne błędy. Po pierwsze dane „opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym" zrównano pod względem skutków prawnych z dokumentami opatrzonymi „podpisami własnoręcznymi". Liczba mnoga odnosząca się do podpisu pojawia się tu z nie do końca jasnych przyczyn. Zapewne autor przepisu założył, że skoro w przepisie występują „dokumenty", to dokumenty owe podpisywane są podpisami, nie zaś podpisem. Rozumowanie to byłoby poprawne, jednak nie zastosowano go w pierwszej części przepisu. Tam „dane" należy opatrywać „podpisem", a przecież dane to liczba mnoga, gdyby więc stosować to samo rozumowanie co w pierwszej części przepisu, to należałoby dane opatrywać podpisami. Dane co prawda nie występują w liczbie pojedynczej, jednak w powyższym rozumowaniu nic, a przynajmniej niewiele, to zmienia.

Gdyby ustawodawca chciał kiedykolwiek poprawić opisywany błąd to zasada równoważności powinna brzmieć inaczej, a mianowicie tak: „Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznymi podpisami elektronicznymi weryfikowanymi przy pomocy (...) kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi (...)"[5]. Taka wersja zasady jest nadal niedoskonała. Występująca tu liczba mnoga, zarówno w odniesieniu do podpisu elektronicznego, jak i w odniesieniu do podpisu odręcznego może skutkować wyciągnięciem wniosku, zgodnie z którym skutki prawne podpisu odręcznego

[5] „ważnego" usunąłem tu, zaznaczając to jako opuszczenie w cytacie, jednak słowo „ważnego" nie powinno w ogóle znajdować się w omawianej zasadzie ze względów podanych wyżej w rozdziale (przyp. J. Rzymowski).

można wywołać z wykorzystaniem podpisu elektronicznego jedynie wtedy gdy podpisów odręcznych pod dokumentem jest co najmniej dwa i, że wtedy należy je zastąpić co najmniej dwoma podpisami elektronicznymi, oraz, że liczba podpisów elektronicznych powinna odpowiadać liczbie podpisów odręcznych. Wnioski te idą daleko, na gruncie zaproponowanego brzmienia ustawy nie sposób ich odrzucić, bo nie są absurdalne. Jak widać zaproponowana wersja zasady prowadzi na manowce. Skutki prawne podpisu elektronicznego z trudem można tu zrównać ze skutkami prawnymi podpisu odręcznego, uznając, że skoro na przykład skutki prawne dwóch podpisów elektronicznych są równoważne skutkom prawnym dwóch podpisów odręcznych, to i skutki prawne jednego podpisu elektronicznego są równoważne skutkom prawnych jednego podpisu odręcznego. W zaproponowanej wersji zasady równoważności uszanowano fakt, że dane występują w liczbie mnogiej. Można też ten fakt zlekceważyć i uznać, że oświadczenie podpisane podpisem elektronicznym nie może zawierać „jednej danej", ale że oświadczenie takie zawsze zawiera dane, wtedy zasada równoważności powinna brzmieć następująco: „Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy (...) kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym (...)".

Niestety opisany powyżej błąd wynikający z beztroskiego posługiwania się liczbą pojedynczą i mnogą nie jest jedynym błędem w zasadzie równoważności. W istotnym dla dalszych rozważań zakresie zasada ta brzmi: „Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym (...) są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi (...).". Wiemy, że podpisem elektronicznym podpisać można plik komputerowy. Inaczej się po prostu nie da. Z punktu widzenia prawa jeżeli plik komputerowy ma jakiekolwiek znaczenie to jest to dokument elektroniczny. Dokument elektroniczny zawiera dane. Dokument nieelektroniczny, na przykład sporządzony w postaci znaków pisma zapisywanych atramentem na karcie papieru, również zawiera dane. Odpowiedź na pytanie o to dlaczego, w zasadzie równoważności, zrównano pod względem skutków prawnych dane z dokumentami, które przecież właśnie dane zawierają, pozostanie tajemnicą autora przepisu. Do konstatacji, zgodnie z którą bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu wywołuje skutki prawne takie same jak podpis odręczny dochodzimy na gruncie interpretacji przepisu. Ze sformułowania: „Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy (...) kwalifikowanego certyfikatu" odrzucamy: „Dane w postaci elektronicznej", ze sformułowania: „dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi" odrzucamy: „dokumentom". W wyniku opisanej czynności pozostaje

nam zdanie, które po uporządkowaniu gramatycznym ma następujące brzmienie: „bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu jest równoważny pod względem skutków prawnych podpisowi własnoręcznemu". By dojść do opisanej treści zdania trzeba pominąć opisaną wyżej niezgodność w zakresie liczby pojedynczej i mnogiej rzeczowników, oraz utożsamić dane z dokumentami. Jeśli chodzi o utożsamienie danych z dokumentami, to czynność ta nie byłaby potrzebna, gdyby zasada równoważności była w przepisie zapisana nieco inaczej.

Osią zasady można uczynić dane, lub dokumenty. Jeżeli za oś przyjmiemy dane, to zasada ma następujące brzmienie: „Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy (...) kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych danym opatrzonym podpisami własnoręcznymi(...).".Jeżeli dla odmiany za oś przyjmiemy dokument, to zasada ma następujące brzmienie: „Dokument elektroniczny opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy (...) kwalifikowanego certyfikatu jest równoważny pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym (...)".

Gdyby zasada równoważności zapisana w art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym miała jedno z brzmień zaproponowanych w akapicie poprzedzającym, to zjawisko równoważności podpisów byłoby dużo łatwiejsze do wyjaśnienia. Ustawa o podpisie elektronicznym prawdopodobnie nabierze niedługo waloru historycznego, warto jednak zatrzymać się dłuższą chwilę przy błędach omawianej zasady, ponieważ tak zwana druga zasada równoważności zawarta jest nadal w treści ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[6]. Tam co prawda zrównuje ona skutki prawne podpisu odręcznego ze skutkami prawnymi podpisu potwierdzonego przy pomocy bezpiecznego profilu ePUAP, czyni to jednak w sposób równie nieporadny. Istotą zasady równoważności jest reguła: „bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu jest równoważny pod względem skutków prawnych podpisowi własnoręcznemu". Regułę tę uzyskujemy na drodze interpretacji w sposób opisany powyżej.

[6] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz U. 2005 nr 64 poz. 565. ze zm. t.j. Dz. U. 2014 poz. 1114. ze zm.

2. Podpis elektroniczny w EIDAS

W EIDAS, podobnie jak w ustawie o podpisie elektronicznym występują dwa podstawowe rodzaje podpisu elektronicznego[7]. Jeden z nich to zaawansowany podpis elektroniczny, drugi to kwalifikowany podpis elektroniczny.

2.1. Podpis zewnętrzny i podpis wewnętrzny

Zaawansowany podpis elektroniczny może występować jako podpis wewnętrzny i jako podpis zewnętrzny. Użycie podpisu wewnętrznego skutkuje tym, że po podpisaniu otrzymujemy jeden plik – plik dokumentu podpisanego, użycie podpisu zewnętrznego skutkuje tym, że po podpisaniu otrzymujemy dwa pliki – plik dokumentu i plik podpisu. Należy pamiętać, że użycie podpisu elektronicznego wewnętrznego lub zewnętrznego nie przekłada się bezpośrednio na skutki prawne podpisu. Inne skutki prawne wywiera podpis zaawansowany, inne skutki prawne wywiera podpis kwalifikowany, jednak każdy z tych podpisów można złożyć w postaci podpisu zewnętrznego lub wewnętrznego. Możliwe są zatem: zaawansowany podpis elektroniczny wewnętrzny, zaawansowany podpis elektroniczny zewnętrzny, kwalifikowany podpis elektroniczny wewnętrzny, kwalifikowany podpis elektroniczny zewnętrzny. Na obecnym, dziecięcym jeszcze, stopniu rozwoju doktryny dotyczącej EIDAS, kształtuje się język prawniczy EIDAS dotyczący. Z tego względu postuluję używanie nazw podpisów w sposób wskazany przeze mnie, czyli na przykład kwalifikowany podpis elektroniczny zewnętrzny, nie zaś: zewnętrzny kwalifikowany podpis elektroniczny. Przede wszystkim ważniejsze jest, że podpis jest kwalifikowany (albo zaawansowany), fakt że jest on zewnętrzny (albo wewnętrzny) jest mniej istotny, poza tym tak sformułowane nazwy są zgrabniejsze, a przynajmniej takimi mi się jawią.

2.2. Zaawansowany podpis elektroniczny

Zaawansowany podpis elektroniczny zdefiniowany jest w art. 3 pkt 11 EIDAS w zw. z art. 26 EIDAS i w zw. z art. 3 pkt 9 i 10 EIDAS. Ze wskazanych przepisów dowiadujemy się, zwłaszcza, że podpis elektroniczny jest w sposób unikatowy przypisany podpisującemu, nie ma więc możliwości, by dwie osoby posługiwały się wspólnym podpisem, lub by dwie różne osoby miały ten sam podpis. Podpis zaawansowany jest podpisem osoby fizycznej, nie występuje w EIDAS podpis organu czy podpis osoby prawnej. W realiach urzędowych, podpis elektroniczny jest podpisem konkretnej osoby fizycznej piastującej dany organ. Osoba prawna może posługiwać się

[7] EIDAS dopuszcza istnienie innych, niejako bezpieczniejszych, a przynajmniej innych niż dwa podstawowe, rodzajów podpisu, jednak mało prawdopodobne, by podpisy te rzeczywiście zaistniały, w związku z czym nie poświęcam im dalej uwagi (przyp. J. Rzymowski).

też pieczęcią elektroniczną, o czym piszę dalej. Zaawansowany elektroniczny „jest powiązany z danymi podpisanymi w taki sposób, że każda późniejsza miana danych jest rozpoznawalna". Należy tu pamiętać, że o ile zmiana danych jest rozpoznawalna, dlatego, że plik przez zmianą podpisano, nie wynika jaka zmiana zaszła. Jeżeli plik, dokument elektroniczny, zostanie podpisany podpisem elektronicznym, a następnie zostanie zmodyfikowany, to dzięki temu, że plik był podpisany, dowiemy się, że plik został zmieniony, dowiemy się jednak kiedy, kto, ani w jakim zakresie plik ten zmienił. Podpis elektroniczny nie zabezpiecza pliku przed modyfikacją, podpis co najwyżej pozwala ustalić, że owa modyfikacja miała miejsce.

2.2.1. Skutki prawne zaawansowanego podpisu elektronicznego

Skutki prawne zaawansowanego podpisu elektronicznego kształtują się podobnie jak skutki prawne zwykłego podpisu elektronicznego kształtowały się na gruncie ustawy o podpisie elektronicznym. Art. 25 ust. 1 w istotnym dla dalszego wywodu zakresie brzmi: „Podpisowi elektronicznemu nie można odmówić skutku prawnego (...) wyłącznie z tego powodu, (...) że nie spełnia wymogów dla kwalifikowanych podpisów elektronicznych." Innymi słowy, z zacytowanego przepisu wynika, że nie można odmówić skutku prawnego podpisowi zaawansowanemu. Jeszcze inaczej rzecz ujmując, można powiedzieć, że cytowany przepis zakazuje odmówienia skutku prawnego podpisowi zaawansowanemu. Należy pamiętać, że podpis elektroniczny jest składany przez osobę fizyczną, więc to właśnie osobie fizycznej będą przysługiwały ewentualne uprawnienia, lub obowiązki wynikające z omawianego przepisu. W duchu konceptualizmu prawniczego, rozumianego jako ogólna teoria prawa, z omawianego przepisu wynika zatem uprawnienie przysługujące osobie, która składa podpis zaawansowany. Uprawnienie to polega na tym, że osoba składająca podpis zaawansowany ma prawo oczekiwać, że każda osoba, która ma kontakt z tym podpisem, weryfikuje go, wywodzi skutki prawne z oświadczenia opatrzonego podpisem, uzna skutek prawny tego podpisu. Na gruncie art. 3 pkt 6 EIDAS osoba, która polega na identyfikacji elektronicznej, czyli na przykład weryfikuje podpis elektroniczny, nosi nazwę strony ufającej. Strona ufająca ma zatem obowiązek uznać skutek prawny podpisu zaawansowanego.

Niestety EIDAS obciążone jest tym samym zaniechaniem prawodawcy, którym obciążona była ustawa o podpisie elektronicznym. EIDAS nadaje uprawnienia podpisującemu podpisem zaawansowanym, EIDAS zakazuje stronie ufającej odmawiać skutku prawnego podpisowi zaawansowanemu. EIDAS nie określa jednak jaki ten skutek prawny jest.

2.2.2. Wykorzystanie zaawansowanego podpisu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym

Nie wiadomo jakie skutki prawne wywołuje zaawansowany podpis elektroniczny. Z art. 25 ust. 1 EIDAS wynika między innymi zakaz odmówienia zaawansowanemu podpisowi elektronicznemu skutku prawnego. O ile jednak podpisowi zaawansowanemu nie można odmawiać skutku prawnego, o tyle nie wiadomo jaki ten skutek prawny miałby być. Na pewno jednak wiadomo jedno i wymaga to podkreślenia. Zaawansowany podpis elektroniczny nie ma skutku prawnego podpisu własnoręcznego. W związku z tym zaawansowany podpis elektroniczny nie może służyć do ostatecznego podpisywania dokumentów, które sporządzone na papierze podpisano by podpisem odręcznym, na przykład decyzji administracyjnych i postanowień. Podkreślam, że decyzja administracyjna podpisana zaawansowanym podpisem elektronicznym, nie zaś kwalifikowanym podpisem elektronicznym jest decyzją z brakiem. Brakiem tym jest właśnie brak podpisu, w tym wypadku kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Z omawianego art. 25 ust 1 EIDAS wynika też, że: „Podpisowi elektronicznemu nie można odmówić (...) dopuszczalności jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, (...) że nie spełnia wymogów dla kwalifikowanych podpisów elektronicznych". Innymi słowy, z zacytowanego przepisu wynika, że nie można odmówić podpisowi zaawansowanemu dopuszczalności jako dowodu w postępowaniu sadowym. W duchu Ogólnej Teorii Prawa, z omawianego przepisu wynika zatem uprawnienie przysługujące podpisującemu zaawansowanym podpisem elektronicznym. Podpisujący zaawansowanym podpisem elektronicznym ma prawo oczekiwać, że sąd uzna ten podpis jako dowód w postępowaniu sądowym. Koreluje z tym, spoczywający na każdym sądzie obowiązek, zgodnie z którym sąd musi dopuścić zaawansowany podpis elektroniczny, jako dowód w postępowaniu sądowym. Zupełnie jednak osobną sprawą jest czego dowodem jest zaawansowany podpis elektroniczny. Zapewne tego, że podpis został złożony, zapewne również tego kto go złożył. Nie można jednak wyciągać z tego wniosków pochopnych i beztrosko używać podpisu zaawansowanego w postępowaniu administracyjnym, licząc na to, że przecież będzie on w razie sporu dowodem w postępowaniu sądowym. Jak stwierdziłem wyżej, zaawansowany podpis elektroniczny nie wywołuje skutku prawnego podpisu odręcznego, skutek prawny podpisu odręcznego (o czym niżej) wywołuje kwalifikowany podpis elektroniczny. Jeżeli zatem ktoś podpisze na przykład decyzję administracyjną zaawansowanym podpisem elektronicznym, to podpis te nie wywoła skutków prawnych podpisu odręcznego, a w razie sporu

sądowego będzie dowodem na to że złożono niewłaściwy, bo właśnie zaawansowany podpis elektroniczny, miast złożyć kwalifikowany podpis elektroniczny[8].

W tym kierunku idzie też myśl polskiego ustawodawcy, który na mocy UZ (na razie znanej jako projekt) zamierza właśnie w tym kierunku znowelizować przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego[9]. Znowelizować je tak, by tam gdzie w KPA był bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy (ważnego) kwalifikowanego certyfikatu, w jego miejsce wpisać kwalifikowany podpis elektroniczny.

Gdybyśmy zastanowili się nad tym czy podpis zaawansowany nadaje się w urzędzie do podpisywania czegokolwiek, to odpowiedź na to pytanie musi być, mimo wszystko twierdząca. Podpisem zaawansowanym można podpisywać na przykład projekty decyzji administracyjnych, przesyłane do kolejnych akceptacji. Oczywiście ostateczny podpis pod decyzją administracyjną musi zostać dokonany z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, lub podpisu własnoręcznego.

2.3. Kwalifikowany podpis elektroniczny

Drugi z podpisów w EIDAS to kwalifikowany podpis elektroniczny. Podobnie jak podpis zaawansowany jest to podpis osoby fizycznej i podobnie jak podpis zaawansowany może on występować jako podpis wewnętrzny, lub jako podpis zewnętrzny. Podpis kwalifikowany jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego – te dwie cechy odróżniają go od podpisu zaawansowanego, jednak z punktu widzenia użytkownika podpis kwalifikowany to taki, jaki został mu jako kwalifikowany sprzedany przez przedsiębiorstwo dostarczające usługę podpisu.

Prawdziwa różnica między kwalifikowanym podpisem elektronicznym a zaawansowanym podpisem elektronicznym zawiera się w różnicy między skutkami prawnymi, jakie wywołuje każdy z tych podpisów.

2.3.1. Skutki prawne kwalifikowanego podpisu elektronicznego

W codziennej praktyce urzędu najważniejszy jest podpis, który wywołuje skutki prawne podpisu odręcznego - własnoręcznego. W art. 25 EIDAS, który brzmi: „Kwalifikowany podpis elektroniczny ma skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu” po raz kolejny

[8] Szerzej o wadach decyzji administracyjnych: Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006.

[9] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm. t. j. Dz. U. 2016 poz 23. ze zm.

sformułowano zasadę równoważności. Wyżej pisałem, że język prawniczy dotyczący EIDAS jest na razie na wczesnym etapie rozwoju. W tym duchu postuluję nazywanie zasady równoważności znajdującej się w EIDAS nazwą: „nowa zasada równoważności", lub: „zasada równoważności EIDAS"[10]. Pamiętać należy, że wyłącznie kwalifikowany podpis elektroniczny nadaje się do ostatecznego podpisywania decyzji administracyjnych, postanowień i w ogóle wszelkich dokumentów, które w wersji nieelektronicznej – papierowej podpisano by podpisem własnoręcznym. Jak napisałem wyżej, to że w postępowaniu administracyjnym do podpisywania decyzji, postanowień i innych, wymagających podpisu dokumentów, należy używać kwalifikowanego podpisu elektronicznego, wynika też z projektu UZ.

W duchu konceptualizmu prawniczego – Ogólnej Teorii Prawa, z art. 25 EIDAS wynika uprawnienie przysługujące osobie, która składa kwalifikowany podpis elektroniczny. Uprawnienie to polega na tym, że osoba składająca kwalifikowany podpis elektroniczny ma prawo oczekiwać, że każda osoba, która ma kontakt z tym podpisem, weryfikuje go, wywodzi skutki prawne z oświadczenia opatrzonego podpisem, uzna skutek prawny tego podpisu. Z uprawnieniem tym koreluje obowiązek strony ufającej - strona ufająca ma obowiązek uznać skutek prawny podpisu zaawansowanego.

3. Pieczęć elektroniczna

Nowością w polskim prawie, którą przyniosło EIDAS jest pieczęć elektroniczna[11]. Jest to rozwiązanie analogiczne do podpisu elektronicznego. Pieczęć elektroniczna może występować jako zaawansowana pieczęć elektroniczna[12] lub jako kwalifikowana pieczęć elektroniczna, przy czym, o ile podpis elektroniczny może być używany tylko przez osobę fizyczną, o tyle pieczęć elektroniczna może być, co wynika z art. 3 pkt 24 EIDAS, używana tylko przez osobę prawną. Rodzi to pewien problem. Z jednej strony pieczęć elektroniczna może być składana tylko przez osobę prawną, z drugiej zaś strony ani zaawansowanej, ani kwalifikowanej pieczęci elektronicznej nie można odmówić skutku prawnego (art. 35 ust. 1 EIDAS). Z art. 35. ust. 2 EIDAS wynika, że kwalifikowana pieczęć elektroniczna zapewnia integralność danych nią opatrzonych

[10] Numerowanie tej zasady nie ma sensu, ponieważ z punktu widzenia prawa polskiego jest to trzecia zasada równoważności, a z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej pojmowanego jako EIDAS zastępujące dyrektywę 1999/93/WE, jest to druga zasada równoważności.

[11] Niezwykłe ciekawe uwagi o analogii między podpisem elektronicznym a pieczęcią zawarł w swojej pracy J. Janowski. Zwraca on trafnie uwagę, że podpis elektroniczny ma z osobą podpisującą związek „luźny, sztuczny, logiczny", podobnie jak pieczęć (nie pieczęć elektroniczna, o takiej w cytowanym miejscu J. Janowski nie pisze). Janowski J., *Podpis Elektroniczny w obrocie prawnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 49-50.

[12] I tu wypada odwołać się do fundamentalnej pracy J. Janowskiego, który opisuje autentykację, czyli potwierdzenie zawartości dokumentu, a nie jego autorstwa, jako jeden z rodzajów uwierzytelnienia. Janowski J., *Podpis Elektroniczny w obrocie prawnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 109.

i autentyczność ich pochodzenia, zaś z art. 35 ust. 2 EIDAS wynika, że również pieczęć zaawansowana wywiera skutki prawne. Jak widać skutek prawny wywierany przez pieczęć elektroniczną jest dość iluzoryczny. Posługiwanie się pieczęciami uregulowane jest w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i **pieczęci urzędowych**. Rozporządzenie to reguluje szczegóły używania pieczęci służących do tłoczenia w papierze i z użyciem tuszu, jednak słowem nawet nie wspomina o pieczęciach elektronicznych. Gdybyśmy nawet uznali, że pieczęć elektroniczna może zastąpić pieczęcie z rozporządzenia z 1955 r., to problem leży gdzie indziej. Otóż pieczęć elektroniczna jest, jak wskazano wyżej, pieczęcią osoby prawnej, a urzędy osobami prawnymi nie są. Na przykład w realiach gminy nie bardzo jest jak użyć pieczęci elektronicznej. Wójt nie jest osobą prawną, urząd gminy nie jest osobą prawną, więc przedsiębiorstwo dostarczające usługę pieczęci elektronicznej nie powinno jej dostarczyć ani wójtowi ani urzędowi gminy. Jestem jednak w stanie wyobrazić sobie sytuację, w której urząd gminy lub wójt występują o pieczęć elektroniczną dla gminy a następnie takową się posługują. Jestem również w stanie wyobrazić sobie sytuację, w której przedsiębiorstwo dostarczające usługę pieczecie elektronicznej dostarczy taką pieczęć urzędowi gminy. Przedsiębiorstwo naruszy EIDAS, urząd gminy posługując się wydaną na gruncie EIDAS elektroniczną pieczęcią urzędu gminy ryzykuje naruszeniem EIDAS, KPA i Konstytucji. Pieczęć wydana dla podmiotu, który nie jest osoba prawną nie przestaje być pieczęcią elektroniczną, czy jednak nadal wywiera, wynikające z EIDAS skutki pieczęci elektronicznej może być sprawą dyskusyjną. W zakresie dominium zapewne tak, w zakresie imperium – można mieć poważne wątpliwości.[13] Wójt jest organem wykonawczym gminy, wydaje się więc, że pieczęć elektroniczna, którą będzie posługiwał się wójt powinna zostać wydana dla gminy[14]. Niezależnie od tego jak ukształtuje się praktyka wydawania pieczęci elektronicznych, należy pamiętać że opatrzenie dokumentu takiego jak decyzja administracyjna pieczęcią elektroniczną nie zwalnia z opatrzenia go kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Bibliografia

1. Janowski J., *Podpis Elektroniczny w obrocie prawnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
2. Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
3. Szewc A., Szewc T., *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
4. Targosz T., *Nadużycie osobowości prawnej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2004.

[13] Problemy związane z osobowością prawną osoby prawne zostały w sposób ciekawy opisane w: Targosz T., *Nadużycie osobowości prawnej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2004.

[14] Szerzej o wójcie: Szewc A., Szewc T., *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006. s. 62-63.

INNOWACJE 2016

ICT w służbie społeczeństwu

promuje łódzkie

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
ŁÓDŹ 2016

ISBN 978-83-60901-11-3