

# Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej

Aleksandra  
Monarcha-Matlak

---



Oficyna

a Wolters Kluwer business

# **Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej**

---

# Prawo jest na naszej stronie!

[www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:  
[zamowienia.internet@wolterskluwer.pl](mailto:zamowienia.internet@wolterskluwer.pl)

# Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej

Aleksandra  
Monarcha-Matlak

---



**Oficyna**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

*Stan prawny na 1 maja 2008 r.*

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Szczeciński

Recenzent:

dr hab. Grażyna Szpor, prof. UKSW

Wydawca:

Anna Berska

Redakcja:

Anna Konarzewska-Żuczek

Korekta:

Katarzyna Szubińska

Skład, łamanie:

JustLuk, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISSN: 1897-4392

ISBN: 978-83-7601-061-8

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

Księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów.....	9
Wprowadzenie.....	13
<b>Rozdział I</b>	
<b>Istota obowiązków administracji publicznej.....</b>	<b>19</b>
1. Współczesne zamknięte definicje administracji publicznej.....	19
2. Opisywanie administracji przez jej cechy.....	21
3. Pojmowanie obowiązku w teorii prawa.....	23
4. Cywilistyczne ujęcie obowiązku.....	25
5. Obowiązek w nauce prawa administracyjnego.....	26
6. Wielopłaszczyznowość badań obowiązków.....	30
7. Obowiązki potencjalne i konkretne.....	32
8. Obowiązki prawne administracji a zadania publiczne.....	35
<b>Rozdział II</b>	
<b>Ewolucja pojęć odnoszących się do komunikacji elektronicznej.....</b>	<b>42</b>
1. Uwagi ogólne.....	42
2. Technologie informacyjne a społeczeństwo informacyjne.....	44
3. Przegląd niektórych pojęć odnoszących się do komunikacji elektronicznej.....	54
4. Podstawowe pojęcia związane ze świadczeniem usług drogą elektroniczną.....	63
5. Konwergencja i cyfryzacja.....	67

### **Rozdział III**

#### **Regulacje prawa wspólnotowego w zakresie komunikacji elektronicznej.....69**

1. Prawne i pozaprawne obowiązki administracji publicznej w unijnym procesie wdrażania i stosowania prawa .....69
2. Źródła wspólnotowego prawa komunikacyjnego .....71
3. Rozwój regulacji..... 74
4. Międzynarodowe i wspólnotowe źródła regulacji dotyczące radiofonii, telewizji, prasy i Internetu.....80

#### **Rozdział IV. Obowiązki administracji w sferze telekomunikacji.....84**

1. Obowiązki ministra właściwego do spraw łączności.....84
2. Obowiązki organu regulacyjnego..... 87
3. Teoria i praktyka działalności regulacyjnej .....98
4. Strategie Regulacyjne na rynku telekomunikacyjnym..... 102

### **Rozdział V.**

#### **Obowiązki administracji w sferze mediów elektronicznych .....106**

1. Obowiązki w zakresie radiofonii i telewizji w świetle obowiązujących przepisów.....106
2. Obowiązki w zakresie prasy ..... 114
3. Obowiązki w stosunku do innych mediów..... 116

### **Rozdział VI**

#### **Obowiązki administracji w sferze technologii informacyjnych i ich zastosowania .....125**

1. Unormowania dotyczące sposobów przekazywania informacji za pośrednictwem sieci i usług komunikacji elektronicznej..... 125
  - 1.1. Usługi świadczone drogą elektroniczną w prawie Unii Europejskiej .....125
  - 1.2. Świadczenie usług drogą elektroniczną w prawie polskim .....127
  - 1.3. Rodzaje usług podejmowanych w sieci .....130
  - 1.4. Chronione usługi świadczone drogą elektroniczną.....133
2. Podpis elektroniczny – jego unormowanie w prawie wspólnotowym i międzynarodowym oraz w prawie polskim.... 135
  - 2.1. Obowiązki podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne .....144

2.2. Obowiązki i skutki prawne użycia podpisu elektronicznego .....	150
3. Unormowania związane z treścią usług świadczonych za pośrednictwem komunikacji elektronicznej.....	157
3.1. Niektóre aspekty rozwoju Internetu, jego zastosowania oraz specyfika regulacji.....	157
3.2. Rezultat wdrażania nowych technologii informacyjnych i ich wpływ na funkcjonowanie administracji.....	161

## Rozdział VII

<b>Komunikacja elektroniczna jako obowiązek administracji .....</b>	<b>167</b>
1. Kierunki działania na rzecz administracji elektronicznej .....	167
2. Działalność informatyzacyjna podmiotów publicznych – ogólne założenia .....	175
3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o informatyzacji, wyłączenia ustawowe oraz zasady ustawowe w procesach informatyzacji, realizacji zadań publicznych .....	177
4. Reguły interpretacyjne w informatyzacji .....	180
5. Plan Informatyzacji Państwa.....	181
6. Projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu.....	191
7. Systemy teleinformatyczne .....	196
8. Dokument elektroniczny .....	198
9. Warunki efektywnej informatyzacji .....	202
10. Organy właściwe w sprawach informatyzacji.....	212

## Rozdział VIII

<b>Obowiązki wynikające z wykorzystania komunikacji elektronicznej w administracji publicznej .....</b>	<b>216</b>
1. Niektóre aspekty dostępu do informacji publicznej w administracji elektronicznej .....	216
2. Rola środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym.....	227
3. Obowiązek ochrony danych osobowych w komunikacji elektronicznej .....	235
3.1. Prawo wspólnotowe i prawo polskie w zakresie ochrony danych osobowych.....	235

3.2. Podstawowe pojęcia z zakresu ochrony danych osobowych związane z przetwarzaniem tych danych w systemach informatycznych.....	237
3.3. Obowiązki w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz zapewnienia bezpieczeństwa i poufności.....	239
3.4. Obowiązki organu do spraw ochrony danych osobowych.....	258
3.5. Obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych w komunikacji elektronicznej na podstawie odrębnych ustaw.....	260
4. Obowiązki administracji w zakresie ochrony informacji w zbiorze – ochrona <i>sui generis</i> baz danych.....	269
5. Rejestry publiczne oraz wymiana informacji w formie elektronicznej.....	276
6. Obowiązki administracji elektronicznej w pozostałych wybranych obszarach prawa publicznego międzynarodowego i krajowego.....	286
6.1. <i>e-Government</i> oraz ICT – obowiązki, zasady i najlepsze praktyki.....	286
6.2. Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej.....	289
6.3. Komunikacja elektroniczna w zakresie ubezpieczeń społecznych.....	291
6.4. Elektroniczne zamówienia publiczne.....	294

## **Rozdział IX**

### **Metody włączania zagadnień komunikacji elektronicznej w administracji do systemu prawa.....**

299

1. Ewolucja włoskiego prawa komunikacji elektronicznej ..... 299
2. Prawo komunikacji elektronicznej w Polsce ..... 314

### **Podsumowanie ..... 320**

### **Bibliografia ..... 329**

## Wykaz skrótów

### Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- p.a.s.c. – ustawa z dnia 23 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 z późn. zm.)
- pr. pocz. – ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188 z późn. zm.)
- pr. pras. – ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)
- pr. tel. – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655)
- TWE – Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
- u.d.a.rz. – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.)

- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
- u.e.l.d.o. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.)
- u.o.b.d. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402 z późn. zm.)
- u.o.d.o. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)
- u.o.i.n. – ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.)
- u.o.n.p.k. – ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. Nr 22, poz. 271 z późn. zm.)
- u.o.u.e.w. – ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym (Dz. U. Nr 126, poz. 1068 z późn. zm.)
- u.p.a.p.p. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)
- u.p.e. – ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.)
- u.r.m. – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.)
- u.r.t. – ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.)

- u.s.d.g – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.)
- u.ś.u.d.e. – ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.)

### Inne

- DSZ – dynamiczny system zakupów
- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- EUP – Elektroniczny Urząd Podawczy
- Gd. St. Praw – Gdańskie Studia Prawnicze
- GIODO – Generalny Inspektor Ochrony Danych
- ICT – Information and Communication Technologies
- ISP – Intermediary Service Providers
- IT – technologie informacyjne
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- KPPubl. – Kwartalnik Prawa Publicznego
- KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
- M.P. – Monitor Polski
- PiP – Państwo i Prawo
- PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
- Pr. Bank. – Prawo Bankowe
- PS – Przegląd Sądowy
- PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- RM – Rada Ministrów
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
- St. Praw. – Studia Prawnicze
- TPP – Transformacje Prawa Prywatnego
- UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej
- UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- ZNUJ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego



## Wprowadzenie

Intensywne wdrażanie nowych technologii informacyjnych w administracji publicznej pociąga za sobą zmiany jej struktur oraz sposobów funkcjonowania. Na tle analizy naukowo-administracyjnej omówiono problematykę obowiązków administracji publicznej w zakresie komunikacji elektronicznej oraz związane z nią zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w układzie wielopłaszczyznowym.

Konsekwencją tytułu pracy jest obowiązek pełnego przedstawienia materiału normatywnego zaliczanego do prawa administracyjnego. Wiele elementów treści książki, a także niektóre konstrukcje myślowe powstały i rozwijały się na gruncie różnych norm prawnych. Analiza istoty obowiązków administracji zasadniczo pozostaje w ramach prawa administracyjnego, dotyka jednak także innych działów prawa, przede wszystkim prawa cywilnego, prawa własności przemysłowej i intelektualnej, teorii prawa, prawa konstytucyjnego, prawa karnego, postępowania administracyjnego. Skoro pojawiają się przepisy niezwykle różnorodne, konieczne wydaje się powstanie opracowania dotyczącego obowiązków administracji w komunikacji elektronicznej, zbierającego wszystko w jedną całość, nie kwestionując oczywiście znaczenia innych prac i pamiętając jednocześnie, że nie jest to ostateczny wynik badań naukowych nad komunikacją elektroniczną i obowiązkami w administracji publicznej. Książka ta ma za zadanie syntetycznie ująć wymienioną dziedzinę od strony prawnej w różnych wymiarach wzajemnie powiązanych. W tym celu omówiono wszelkie zmiany w poszczególnych sektorach oraz kierunek rozwoju. Z punktu widzenia konstrukcji monografii pojawił się pewien problem z umiejscowieniem i opisaniem Internetu. Jest on bowiem wykorzystywany w każdym sektorze komunikacji elektronicznej: zarówno w telekomunikacji, w mediach

elektronicznych, jak i w sektorze technologii informacyjnych. Spowodowało to konieczność przedstawienia podstawowych zagadnień dotyczących Internetu w każdej części pracy. Umieszczenie problematyki Internetu w jednym rozdziale byłoby bardziej uzasadnione ze względu chociażby na przejrzystość opracowania, ale być może oznaczałoby konieczność ciągłego odwoływania do szczegółowych kwestii omówionych w innej części pracy.

Za poruszeniem tematyki komunikacji elektronicznej w takiej formie przemawia wiele argumentów, m.in.: aktualność poruszanej problematyki, tworzenie nowego prawa dotyczącego technologii informacyjnych (dalej: IT), dojrzałość rozwiązań technologicznych, zmiana kultury administrowania, zmiana nastawienia obywateli wobec IT w administracji. Nowe technologie informacyjne przewracają dotychczasowy porządek rzeczy, zauważamy, że operatorzy oferują dostęp przez jeden kabel do Internetu, telefonu, telewizji. Wszystko to sprawia, że dotychczasowe regulacje prawne oddzielające media od siebie, traktujące sektorowo telekomunikację, technologie informacyjne i media elektroniczne tracą obecnie sens.

Celem książki jest analiza obowiązków administracji publicznej w zakresie komunikacji elektronicznej, ujęta z różnych perspektyw. Przede wszystkim w sferze telekomunikacji, w sferze mediów elektronicznych oraz w sferze technologii informacyjnych. Jak na tym tle wyglądają obowiązki administracji publicznej w ogóle, a w szczególności obowiązki prawne? Czy są wykonywane przez samą administrację i na tym się kończą? Czy też w ich realizacji uczestniczą także inne podmioty. Problematyka ta na gruncie prawa administracyjnego jest o wiele szersza i bardziej złożona. Powstają zupełnie nowe zjawiska prawne, co daje podstawę do dalszych pytań o pozycję prawną administracji w obliczu konwergencji telekomunikacji, technologii informacyjnych i mediów elektronicznych. Analiza istoty obowiązków w zakresie komunikacji elektronicznej obejmuje rozległą problematykę dotychczas kompleksowo nieujmowaną. Prezentowane w doktrynie prawa poglądy nie uwzględniają w całości lub pod właściwym kątem poglądów przedstawicieli nowych prądów. Rozległość problematyki zmusza także chwilami do ograniczenia zakresu rozważań. Niniejsza analiza koncentruje się przede wszystkim na zagadnieniach obowiązków w komunikacji elektronicznej, rozważań tych nie sposób jednak przeprowadzić w oderwaniu od obowiązków administracji w pozostałych zakresach jej działania.

Kolejne dziedziny życia poddawane są nowym regulacjom prawnym, które określają obowiązki administracji w nowych zakresach. Sprawia to, że powstają nowe problemy i rozszerzają się granice poznania. W związku z tym, jednym z celów pracy jest próba określenia nowych obowiązków administracji w nowych zakresach działania, w ciągle zmieniających się ramach komunikacji elektronicznej. Czym są obowiązki prawne administracji w nowych warunkach funkcjonowania, jaki jest ich zakres, treść i charakter?

Celem podstawowym książki jest ukazanie odrębności obowiązków prawnych administracji publicznej w zakresie komunikacji elektronicznej od innych obowiązków, a także zwrócenie uwagi na ich charakter, wskazanie, iż wyznaczają nowy sposób funkcjonowania administracji publicznej. Następnym celem naukowym jest dokonanie teoretycznej oraz dogmatyczno-prawnej analizy obowiązków administracji publicznej w odniesieniu do szeroko rozumianej komunikacji elektronicznej. Wyraźne określenie istotnych cech obowiązków w aspekcie zasad konstytucyjnych, źródeł prawa, istniejącej rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz oczekiwań obywateli.

We współczesnym świecie poszczególne państwa zapewniają przedsiębiorcom swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie oznacza to absolutnej swobody, na niektóre rynki i zachodzące w nich procesy państwo stara się wpływać przy użyciu odpowiednich mechanizmów regulacyjnych. W krajach Unii Europejskiej ramy regulacji tworzą niezmiernie skomplikowane dyrektywy, znajdujące odzwierciedlenie w różnych uregulowaniach państwowych w odniesieniu do różnych rodzajów sieci telekomunikacyjnych. Odpowiednie przepisy mają tworzyć rynki konkurencyjne, regulować rynki, ale nie technologie stosowane do świadczenia usług (neutralność technologiczna), powinny konsolidować wspólny rynek. Wdrażanie prawa unijnego wiązało się również z utworzeniem tzw. krajowego regulatora, centralnego organu będącego poza strukturą rządu. Obecnie taką rolę pełni Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej powołany dla realizacji celów polityki regulacyjnej. W związku z tym pojawia się kolejny problem badawczy, który należało ująć w pracy: jakie znaczenie ma pozycja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej dla funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego oraz technologii informacyjnych? Jakie zmiany powinny nastąpić w jego działalności?

Pomimo znacznego przyspieszenia działań przez Prezesa UKE Polska nadal jest krajem, w którym wdrażanie unijnego prawa regulacyjnego jest

opóźnione. Prawo unijne wskazuje na: konieczność zmniejszenia proceduralnych obciążeń związanych z regulacją rynku, wyeliminowanie zbędnych przepisów, konieczność konsolidacji wspólnego rynku, wzmocnienie interesów konsumentów, przyjęcie programów poprawy bezpieczeństwa informacji w sieciach i usługach komunikacji elektronicznej. Jaka wobec tego będzie rola regulatora krajowego w przyszłości, skoro Komisja Europejska promuje ideę stworzenia jednego europejskiego regulatora?

Kolejnym celem prezentowanej książki jest rozważenie szeregu podnoszonych zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie szczegółowych problemów prawnych wynikających z analizy aktualnie obowiązującego porządku prawnego regulującego zasady informatyzacji państwa.

Informatyzacja jest częścią globalnego procesu transformacji w społeczeństwo informacyjne. Dostęp do nowych technologii informacyjnych i ich wykorzystywanie jest atrybutem nie tylko pozycji indywidualnej czy grupowej, ale także pozycji danego państwa w układzie międzynarodowym. Szczegółowa analiza przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz przepisów dotyczących działu informatyzacja rodzi szereg wątpliwości, o których również mowa w dalszej części.

W książce pojawia się jeszcze jeden aspekt godny rozważenia. W jakim zakresie powinno się tymi zagadnieniami interesować prawo administracyjne, a w jakim prawo cywilne? Sprawa jest dyskusyjna, możliwe są dwa rozwiązania: albo przyznajemy prawo administracyjnemu kompetencję do badania całości poszczególnych zagadnień bez względu na to, czy są to instytucje cywilistyczne czy też administracyjnoprawne, albo wskazujemy, że ta problematyka powinna stanowić przedmiot badań odrębnej dyscypliny.

Założonym z góry celem jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w tym przedmiocie, aby mogły zostać wykorzystane przez ustawodawcę dla tworzenia spójnego prawa komunikacji elektronicznej.

Książka podzielona została na dziewięć rozdziałów. Pierwszy i drugi zawierają teoretyczno-prawną analizę zagadnień dotyczących istoty obowiązków administracji publicznej, w tym podstawowe założenia terminologiczne, wielopłaszczyznowy charakter regulacji obowiązków prawnych oraz analizę obowiązków prawnych w odniesieniu do zadań publicznych. Przedstawiono również przegląd niektórych określeń administracji publicznej spotykanych w literaturze, zwłaszcza współczesne, zamknięte definicje administracji. Istotną część książki stanowią rozważania teoretyczne dotyczące podmiotów wykonujących zadania administracji w zakresie

informatyzacji. W tej części analizowane są takie pojęcia jak: społeczeństwo informacyjne, informacja, komunikacja elektroniczna, systemy sieci i usługi informacyjne, świadczenie usług drogą elektroniczną, konwergencja i cyfryzacja. Ta szczegółowa analiza pojęć i przedstawienie ich ewolucji jest konieczna ze względu na nieprecyzyjność i niespójność terminów obowiązujących w aktach normatywnych dotyczących komunikacji elektronicznej. Przedmiotem opracowania jest przede wszystkim pewien system sądów teoretycznych, dających określoną wiedzę o obowiązkach polskiej administracji publicznej. Nie oznacza to, że formułowane tezy są oderwane od rzeczywistości prawnej, istniejącej w ramach prawa Unii Europejskiej. W rozdziale trzecim przedstawiono rozważania na płaszczyźnie prawnoporównawczej, w tym w płaszczyźnie prawa wspólnotowego. Tym niemniej rozważania będą przede wszystkim zmierzały w kierunku budowy polskiego „prawa komunikacji elektronicznej” czy też „prawa administracji elektronicznej”. W książce współlistnieją pojęcia będące dorobkiem myśli badawczej europejskiej, jak i myśli badawczej poprzednich okresów. Opracowanie nie ma charakteru historycznego, chociaż wiele z przedstawionych definicji i opinii zostało wyrażonych znacznie wcześniej. Koncentruje się ono na dotychczasowym teoretycznym dorobku naukowym oraz na jak najbardziej aktualnym materiale normatywnym.

W kolejnych rozdziałach, od czwartego do ósmego, zawarto szczegółową analizę obowiązków administracji publicznej w sferze telekomunikacji, mediów elektronicznych, technologii informacyjnych oraz rozważania na temat informatyzacji administracji publicznej ze szczególnym zwróceniem uwagi na Plany Informatyzacji Państwa. W tej części zwrócono uwagę na informatyzację administracji. Przeprowadzone badania mają na celu ustalenie, czy rzeczywiście liczne publikacje krytyczne są uzasadnione, czy może źle się dzieje w obszarze informatyzacji administracji publicznej, a jeżeli tak, to jakie są tego przyczyny. Niniejsza książka odnosi się również, ze względu na rozległość podjętej tematyki, do wybranych obowiązków wynikających z wykorzystania komunikacji elektronicznej w administracji. Zwrócono uwagę na niektóre aspekty dostępu do informacji publicznej, na rolę środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym, na obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych w komunikacji elektronicznej oraz obowiązki administracji elektronicznej w wybranych obszarach prawa publicznego, takich jak: podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej, ubezpieczenia społeczne, elektroniczne zamówienia publiczne.

W rozdziale dziewiątym przedstawiono przykład włoskiego unormowania komunikacji elektronicznej. Niektóre z opisanych rozwiązań prawnych znane są już polskiemu ustawodawstwu, inne są godne zauważenia. Rozdział ten jest również odniesieniem do niemieckich rozwiązań w zakresie *elektronischen verwaltung* (w literaturze niemieckiej częściej występuje termin *electronic government*) oraz zawiera spostrzeżenia wobec polskiej administracji elektronicznej i postulaty *de lege ferenda*.

Opracowanie ma przede wszystkim charakter teoretyczny, stąd też podstawową metodą badawczą jest analiza materiału normatywnego oraz wykorzystanie dostępnej literatury przedmiotu zarówno polskiej, jak i zagranicznej. Posiłkowo wykorzystano metodę historyczną i prawnoporównawczą. Zastosowano administracyjnoprawne metody badań. W książce wykorzystano również wyniki badań innych autorów stosujących metody badawcze właściwe dla innych dziedzin nauki. W centrum zainteresowania pozostawała administracja publiczna i jej obowiązki. Skromniej potraktowano bogate orzecznictwo, ale tylko ze względu na brak miejsca.

Problem obowiązków administracji publicznej w zakresie komunikacji elektronicznej nie był dotąd przedmiotem kompleksowej monografii w polskiej literaturze prawniczej. Praca poświęcona temu tematowi ma wyjaśnić kwestie istotne dla funkcjonowania administracji publicznej i jej obowiązków wobec sfery telekomunikacji, mediów elektronicznych i technologii informacyjnych w dobie konwergencji.

Serdecznie dziękuję Pani Prof. dr hab. Grażynie Szpor za cenne wskazówki, nieocenioną pomoc oraz życzliwość.

# Rozdział I

## Istota obowiązków administracji publicznej

### 1. Współczesne zamknięte definicje administracji publicznej

Rozpoczęcie rozważań od określenia administracji publicznej jest koniecznością metodologiczną, gdyż wszystkie pozostałe terminy, takie jak: obowiązki, uprawnienia, komunikacja elektroniczna, będą odnosiły się do administracji publicznej. Jako przedmiot rozważań przyjmujemy tylko administrację publiczną, wyróżniającą się tym, że jest sprawowana przez państwo lub przez wyodrębnione podmioty, realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny, aby przynieść korzyść ogółowi, a także dba o interes indywidualny, reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty lub też ze względu na wyznawane powszechnie wartości<sup>1</sup>.

Definicji administracji publicznej mamy bardzo dużo i nie są to definicje oderwane od rzeczywistości. Podnoszą kwestie podstawowe, akcentują z różnym natężeniem – w zależności od okresu ich budowania – kwestie dotyczące państwa, społeczeństwa, obywatela<sup>2</sup>.

Przykładem budowy określenia administracji była definicja J.S. Langroda, który pisał, że „administracja oznacza nic innego jak organizację

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 26 i n.

<sup>2</sup> A. Monarcha-Matlak, *Problematyka obowiązków prawnych administracji publicznej na gruncie prawa administracyjnego* (w:) *Księga Jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, Szczecin 2004, s. 537 i n.

administrujących”<sup>3</sup>. Zwrócono uwagę także na to, że administracja to nie tylko wykonywanie ustaw, ale działalność twórcza<sup>4</sup>.

Z tej samej pozycji wychodził J. Starościak, dla którego administracja była przede wszystkim „funkcją organizatorską” o pewnych swoistych cechach, do których autor zaliczał: „inicjatorski charakter działalności administracyjnej, rozwiązywanie konkretnych sytuacji, prowadzenia pracy organizatorskiej nie tylko przez tworzenie obowiązujących norm porządku prawnego, szczególne prawem określone formy realizowania działalności administracyjnej państwa”<sup>5</sup>. Nowsze definicje zwracają uwagę na pierwiastek ludzki, np. według E. Ochendowskiego „administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzędzistw określonych przedsięwzięć”<sup>6</sup>. Podobnie J. Boć – administracja to „przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>7</sup>, a także I. Lipowicz, która pisze, że administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne<sup>8</sup>.

Zdając sobie sprawę z trudności znalezienia odpowiedniej, precyzyjnej definicji, Z. Leoński proponuje następujące ujęcie: „każda administracja sprowadza się do celowego oddziaływania na ludzi i stosunki społeczne” organizuje także czynności i tworzy struktury organizacyjne<sup>9</sup>. Gdy przestajemy koncentrować się na ogólnospołecznym wymiarze administracji publicznej, wówczas rozpatrujemy ją jako organizację. Administrację możemy traktować jako makrosystem organizacyjny, którego doprowadzenie

---

<sup>3</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Kraków 1948, s. 201 oraz 173 i n.

<sup>4</sup> W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienie ogólne*, Warszawa 1924, s. 10.

<sup>5</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 10.

<sup>6</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 22–24.

<sup>7</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 16; A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jerzewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 10.

<sup>8</sup> I. Lipowicz (w:) Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27, 28.

<sup>9</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 23 i n.

do współdziałania na rzecz określonych celów czy zadań jest raczej wyzwaniem niż bezproblemową rutyną<sup>10</sup>.

Administracja w sensie organizacyjnym to, trudny do ogarnięcia, ogół ludzi i rzeczy składających się na instytucje administracji, tak jak to regulują artykuły ustawy zasadniczej. Gdyby potraktować administrację jako czynność, to należy rozróżnić administrację w sensie formalnym i materialnym<sup>11</sup>.

Hans Julius Walff (1898–1976) pisał, iż administracja publiczna w sensie materialnym to: różnorodne, określane zaistniałymi warunkami lub celami, częściowo planowane sprawy i interesy ogółu oraz jego jednostek postrzegane i realizowane przy ich udziale przez do tego powołanych funkcjonariuszy<sup>12</sup>. Najtrafniej stwierdził Ernst Forsthoff (1902–1974), że administracji nie da się zdefiniować, można ją tylko opisywać, ale ma to tę wadę, że opis ten należy stale uzupełniać<sup>13</sup>.

## 2. Opisywanie administracji przez jej cechy

Opisywanie administracji poprzez jej cechy jest jednak łatwiejszym rozwiązaniem niż poszukiwanie definicji zamkniętych<sup>14</sup>.

Charakterystycznymi cechami powyższego określenia są:

- 1) administracja działa w imieniu państwa i na rachunek państwa (administracja rządowa) oraz we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (administracja samorządowa);
- 2) administracja dysponuje władztwem administracyjnym;
- 3) wypełnia funkcje władcze i nie władcze;

<sup>10</sup> J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej* (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 148 i n.

<sup>11</sup> U. Battis, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 2002, s. 1.

<sup>12</sup> Tamże, s. 2.

<sup>13</sup> Tamże, s. 1.

<sup>14</sup> Wyraźne cechy administracji wyodrębnił J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 7–10. Zdaniem autora administracja: 1) działa w imieniu i na rachunek państwa; 2) ma charakter polityczny; 3) działa na podstawie prawa i w tych granicach, jakie prawo dla niej przewiduje; 4) celem działalności administracji nie jest osiągnięcie zysku; 5) jest organizacją o charakterze jednolitym; 6) ma charakter monopolistyczny; 7) administracja ma w zasadzie charakter bezosobowy; 8) ma charakter władczy; 9) administracja jest zorganizowana i działa na zasadzie kierownictwa i podporządkowania; 10) opiera się w swym działaniu z reguły na pracy zawodowego, fachowego personelu urzędniczego; 11) działa w sposób ciągły i stabilny; 12) może działać nie tylko na wniosek zainteresowanych w uzyskaniu jej rozstrzygnięć obywateli lub innych podmiotów, ale także z własnej inicjatywy.