

## E-administracja, czyli cyfryzacja usług publicznych w Europie i w Polsce – nowa rola operatorów pocztowych?

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Rozporządzenie eIDAS jako otoczenie prawne dla cyfryzacji usług publicznych
- III. Rozwój cyfryzacji usług publicznych w Europie, rola operatorów pocztowych
- IV. Przypadki cyfryzacji usług publicznych w wybranych państwach europejskich
  1. Uwagi ogólne
  2. Przegląd wybranych rozwiązań europejskich, cechy charakterystyczne
- V. Uwarunkowania rynku polskiego
  1. Porozumienie rządowe z Poczta Polska
  2. Envelo jako gotowe narzędzie Poczty Polskiej do wykorzystania w programie e-administracji
- VI. Podsumowanie

### Streszczenie

Rozwój e-administracji (*e-government*, e-państwo, e-urząd) to naturalny etap usprawniania komunikacji państwa z obywatelem w dobie Internetu, wiążący się ściśle z szeroką modernizacją istniejącej w danym państwie infrastruktury i standaryzacją stosowanych systemów, a także z ogólną poprawą jakości świadczonych w tym obszarze usług. To także źródło ogromnych oszczędności i sposób na ochronę środowiska naturalnego. Wejście w życie z początkiem 2016 roku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania publicznego w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (tzw. rozporządzenie eIDAS) usprawnia sposób uwierzytelniania oraz podpisywania dokumentów elektronicznych, a tym samym otwiera drogę do stworzenia w Polsce sprawnego cyfrowego obiegu korespondencji urzędowej.

W ostatnich latach w Europie w ramach cyfryzacji usług publicznych pojawiło się wiele systemów informatycznych mających stanowić nowoczesny odpowiednik tradycyjnej usługi pocztowej. Usługi te, znane jako „cyfrowe skrzynki pocztowe”, „cyfrowe skrytki” czy też „certyfikowana poczta elektroniczna”, są wykorzystywane przez rządy poszczególnych państw europejskich do prowadzenia korespondencji i wymiany dokumentów z obywatelami.

„Cyfrowe skrzynki” – z założenia – oferują rozwiązanie tanie (tańsze niż tradycyjna korespondencja), bezpieczne (o wysokim stopniu bezpieczeństwa informacji przechowywanych w skrzynkach),

\* Radca prawny, Kancelaria Prawna SWS Strykowski Wachowiak Sp.k., specjalizujący się w obsłudze podmiotów działających na rynkach regulowanych, ze szczególnym uwzględnieniem sektorów: pocztowego, energetycznego i lotniczego; wiceprezes zarządu Instytutu Poczтового; absolwentka Podyplomowego Studium Public Relations AE (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny) w Poznaniu; e-mail: anna.borkowska@sws.com.pl.

łatwo dostępne (*via* Internet), użyteczne (w zależności od pojemności przestrzeni dyskowej danego systemu możliwe jest zarządzanie zawartością skrzynki) oraz prawnie wiążące (dostarcza bowiem dowodów na odbiór i wysyłkę dokumentów oraz zapewnia autentyczność ich pochodzenia).

W wielu państwach Unii Europejskiej naturalnym partnerem dla administracji publicznej do obsługi poczty cyfrowej stali się pocztowi operatorzy narodowi lub wywodzący się ze struktur państwowych. Z perspektywy polskich uwarunkowań oraz potrzeb wytworzenia nowego, kompleksowego modelu e-administracji interesujący wydaje się model czeski jako przykład kooperacji pocztowego operatora narodowego z administracją państwową. W ramach tej współpracy powstał między innymi łatwy dostęp do usług administracji publicznej poprzez punkty kontaktowe w sieci Poczty Czeskiej. W punktach pocztowych można otrzymać uwierzytelnione wyciągi z wielu rejestrów administracji publicznej lub formularze, np. wyciąg z rejestru gruntów, z rejestru podmiotów gospodarczych czy z rejestru karnego.

Aktualnie w Polsce coraz wyraźniejsza jest tendencja ze strony rządowej do zaangażowania polskiego operatora narodowego – Poczty Polskiej – w proceder krajowej cyfryzacji administracji publicznej. W ramach „pierwszego kroku” zawarte zostało porozumienie z Poczta Polska i jej spółką zależną Poczta Polska Usługi Cyfrowe o strategicznej współpracy w obszarze cyfryzacji państwa. Umowa dotyczyła integracji systemów informatycznych administracji, z których korzystają obywatele, z pocztową platformą Envelo, czyli stworzoną przez Poczta Polska skrzynką do komunikacji elektronicznej. Adaptując rozwiązanie czeskie na grunt polski, platforma Envelo miałaby za zadanie umożliwić wdrożenie projektu e-skrzynki (na wzór czeskiej Datove Schranky), która przejęłaby na siebie znaczą część korespondencji między administracją a obywatelem (G2C), biznesem i administracją (G2B) oraz samą administracją (G2G), realizowanej dotychczas w formie tradycyjnej przesyłki listowej rejestrowanej. Docelowo, poprzez placówki pocztowe i doręczycieli oraz z użyciem urządzeń mobilnych, za pośrednictwem których ułatwiony miałby zostać dostęp do profilu zaufanego, korespondencja papierowa miałaby być doręczana elektronicznie (na komputer, telefon, laptop), bez konieczności odbierania jej w placówce pocztowej. Placówki pocztowe w takim modelu odgrywałyby rolę dopełniającą i byłyby miejscem uzyskania dostępu do różnego rodzaju dokumentów urzędowych, np. zaświadczeń. Niestety obecnie wynikająca w ww. porozumienia współpraca nie jest realizowana.

**Słowa kluczowe:** prawo pocztowe; usługi pocztowe; cyfryzacja; e-administracja; administracja publiczna; pocztowy operator narodowy.

**JEL:** H42, K23, L870, O33

## I. Wprowadzenie

W ostatnich latach w Europie dostrzegalny jest wyraźny proces budowania społeczeństwa informacyjnego. Administracja publiczna coraz częściej wykorzystuje technologie informacyjne i telekomunikacyjne, opierając na nich kontakt na linii państwo – obywatel i obywatel – państwo. Rozwój e-administracji (zwanej też *e-government*, e-państwo, czy e-urząd) wiąże się ściśle z szeroką

modernizacją istniejącej w danym państwie infrastruktury i standaryzacją stosowanych systemów, a także z ogólną poprawą jakości świadczonych w tym obszarze usług. W konsekwencji tworzone są dodatkowe mechanizmy, umożliwiające większe zaangażowanie obywateli w sprawy państwowe, co z kolei – z założenia i docelowo – może systematycznie przyczyniać się do budowy państwa demokratycznego i do rozwoju w danym kraju procesów demokratycznych i propaństwowych.

## II. Rozporządzenie eIDAS jako otoczenie prawne dla cyfryzacji usług publicznych

W połowie 2016 roku weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 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: rozporządzenie eIDAS). Głównym celem tego rozporządzenia jest ujednoczenie w całej Unii Europejskiej standardów zapewnienia bezpieczeństwa transakcji elektronicznych świadczonych w Internecie.

Rozporządzenie wprowadziło powszechnie rozpoznawalne mechanizmy identyfikacji elektronicznej (dalej: eID), które umożliwiają jednoznaczną weryfikację tożsamości użytkowników usług online. W praktyce oznacza to, iż eID stanowi w obrocie cyfrowym taki sam instrument, jak dokument tożsamości mający postać materialną w obrocie tradycyjnym. Rozporządzenie nałożyło też na państwa członkowskie obowiązek nadzoru nad dostawcami usług zaufania oraz współpracy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa transakcji elektronicznych.

Co jednak szczególnie istotne z punktu widzenia zagadnienia administracji cyfrowej, w rozporządzeniu eIDAS przewidziano instytucję rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiającą odbieranie i wysyłanie danych, które korzystają z domniemania integralności danych oraz wysłania i odbioru tych danych przez zidentyfikowane podmioty. Instytucja rejestrowanego doręczenia elektronicznego może więc być skutecznie wykorzystywana w postępowaniach sądowych i administracyjnych jako dowód nadania lub odbioru dokumentu lub dowód dotrzymania terminu, wynikającego z określonej procedury (sądowej, administracyjnej) – stąd ranga takich doręczeń jest doniosła i analogiczna do doręczeń tradycyjnych listów poleconych.

W dużym uproszczeniu można zatem stwierdzić, że rozporządzenie eIDAS usprawnia sposób uwierzytelniania oraz podpisywania dokumentów elektronicznych, a tym samym otwiera drogę do stworzenia – również w Polsce – sprawnego cyfrowego obiegu korespondencji urzędowej.

W następstwie rozporządzenia eIDAS polski ustawodawca uchwalił ustawę z 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. 2016, poz. 1579). Ustawa ta miała za zadanie uchylić uprzednie przepisy o podpisie elektronicznym<sup>1</sup> i uporządkować rynek systemów elektronicznych w Polsce. W szczególności określono krajową infrastrukturę zaufania, działalność dostawców usług zaufania oraz kwestie certyfikatów podpisów elektronicznych i pieczęci elektronicznych. W ślad za ww. ustawą wydane zostało rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 5 października 2016 r. w sprawie krajowej infrastruktury zaufania (Dz.U. 2016, poz. 1632). Obie wymienione regulacje mają na celu przyspieszenie procesu cyfryzacji usług publicznych, a w efekcie – stanowią normatywną bazę do wdrożenia w Polsce usługi tzw. cyfrowych skrzynek pocztowych.

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 141 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej „traci moc ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2013 r., poz. 262; z 2014 r., poz. 1662 oraz z 2015 r., poz. 1893)”.

### III. Rozwój cyfryzacji usług publicznych w Europie, rola operatorów pocztowych

W wielu krajach europejskich można dostrzec ekspansję systemów informatycznych mających stanowić nowoczesny odpowiednik tradycyjnej usługi pocztowej. Usługi te, znane głównie jako „cyfrowe skrzynki pocztowe”, „cyfrowe skrytki”, „certyfikowana poczta elektroniczna”<sup>2</sup>, są wykorzystywane przez rządy poszczególnych państw europejskich do prowadzenia korespondencji i wymiany dokumentów z obywatelami. Niezależnie bowiem od swojej struktury i szczegółowej architektury informatycznej, każdy z systemów ma za zadanie przyspieszyć i ułatwić komunikację obywateli z administracją, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom głównie tych, którzy chcą załatwić tzw. sprawy urzędowe bez konieczności osobistego stawiennictwa w danym urzędzie, z poziomu jakiegokolwiek urządzenia elektronicznego i z użyciem dostępnej sieci internetowej.

W związku z tym zasadna wydaje się teza, iż w czasach, w których coraz większa część komunikacji odbywa się drogą elektroniczną, nowoczesne państwo ma za zadanie dostosować się do tego trendu i, prowadząc równolegle lub nawet wyprzedzająco odpowiednie działania legislacyjne i technologiczne (infrastrukturalne), zapewnić obywatelom sprawną, cyfrową obsługę, gwarantując jednocześnie wysoki poziom bezpieczeństwa dla takiej komunikacji. Z racji bowiem rangi załatwianych w ten sposób spraw, waga przesyłanych dokumentów jest zazwyczaj bardzo znacząca ze względu na ich merytoryczną zawartość (dane objęte ochroną, w tym dane osobowe, sprawy prywatne obywateli, tajemnica przedsiębiorstwa czy inne dane poufne) i o daleko idących skutkach prawnych (związanych na przykład z rozpoczęciem biegu wszelkiego rodzaju terminów urzędowych).

Tzw. cyfrowe skrzynki i ich odpowiedniki z założenia oferują rozwiązania tanie (koszty obsługi są relatywnie niższe niż koszty tradycyjnej korespondencji), bezpieczne (o wysokim stopniu bezpieczeństwa informacji przechowywanych w skrzynkach, z możliwością ich archiwizacji), łatwo dostępne (via Internet, w związku z czym lokalizacja nadawcy/odbiorcy pozostaje bez znaczenia dla możliwości korzystania z usługi), użyteczne (w zależności bowiem od pojemności przestrzeni dyskowej danego systemu możliwe jest zarządzanie zawartością skrzynki) oraz prawnie wiążące (dostarczające dowodów na odbiór i wysyłkę dokumentów oraz zapewniające autentyczność ich pochodzenia) – w tym ostatnim wypadku mowa jest oczywiście o wspomnianej wcześniej roli rejestrowanej przesyłki elektronicznej, która na mocy rozporządzenia eIDAS ma identyczną rangę pod względem skutków prawnych, jak list polecony.

### IV. Przypadki cyfryzacji usług publicznych w wybranych państwach europejskich

#### 1. Uwagi ogólne

W licznych państwach europejskich naturalnym partnerem dla administracji publicznej do obsługi poczty cyfrowej stali się pocztowi operatorzy narodowi (lub operatorzy pocztowi wywodzący się ze struktur państwowych).

<sup>2</sup> Wszelkie dane dotyczące europejskich systemów administracji usług publicznych przywołane w niniejszym opracowaniu zostały udostępnione i wykorzystane dzięki uprzejmości Instytutu Poczтового, w oparciu o analizę Instytutu Poczтового (2016).

Wśród stosowanych w kontaktach obywateli z administracją w obrocie cyfrowym rozwiązań wyróżnić można sześć wiodących systemów<sup>3</sup>:

- 1) pojedyncze punkty dostępowe – systemy rozwijane przez instytucje publiczne służące do przekazywania podań, formularzy, innych oficjalnych dokumentów do odpowiednich urzędów – przykład: ePUAP (Polska);
- 2) cyfrowe skrzynki pocztowe – usługi dostarczane przez operatorów pocztowych przeprowadzających modernizację swojej oferty; często umożliwiają wysyłanie korespondencji zarówno elektronicznej, jak i hybrydowej – przykłady: *Moje Datova Schranka* (Czechy), Skrzynka LaPoste (Francja);
- 3) profil zaufany – odgrywa rolę podpisu elektronicznego w kontaktach obywateli z administracją (Polska); na poziomie UE kwestię podpisu elektronicznego reguluje rozporządzenie eIDAS;
- 4) cyfrowe skrytki – wersja cyfrowej skrzynki pocztowej opierającej się wyłącznie na kanale internetowym; często stworzone od podstaw przez podmioty publiczne i prywatne – przykład: *e-Boks* (Dania);
- 5) dedykowany adres e-mail + program szyfrujący (@eesti.ee + *DigiDoc* – rozwiązanie estońskie);
- 6) certyfikowana poczta elektroniczna – wydzielone systemy poczty elektronicznej (często szyfrowanej), udostępniające opcje przechowywania dokumentów – przykłady: *De-Mail* (Niemcy), PEC (*Posta Elettronica Certificata*, Włochy), *IncaMail* (Szwajcaria).

## 2. Przegląd wybranych rozwiązań europejskich, cechy charakterystyczne

Jak już wspomniano, w Europie funkcjonują rozmaite rozwiązania informatyczne, mające na celu umożliwienie komunikacji między obywatelami a państwem. Niżej opisano kluczowe cechy wybranych modeli systemowych:

- 1) system duński *e-Boks*:
  - a) system ten został uruchomiony w 2001 r. jako system do elektronicznej komunikacji, łączący instytucje publiczne oraz przedsiębiorców z obywatelami Danii – elektroniczna skrzynka odbiorcza z dożywotnią archiwizacją;
  - b) system jest obligatoryjny dla administracji publicznej i dla przedsiębiorców, obywatele zaś mają możliwość wyboru sposobu doręczeń (tradycyjnie lub elektronicznie);
  - c) do założenia skrzynki niezbędny jest cyfrowy podpis *NemID* (online, przez jednostki administracji bądź poprzez bankowość internetową);
  - d) właścicielami systemu *e-Boks* są duńska poczta (Post Danmark) oraz Nets, dostawca usług płatności, kart płatniczych oraz technologii informatycznych;
- 2) system włoski PEC (*Posta Elettronica Certificata*):
  - a) system ten jest usługą pozwalającą na wymianę zabezpieczonej korespondencji elektronicznej, dostarczającą jednocześnie dowody nadania;
  - b) PEC jest nadzorowany przez rząd włoski, który ustala normy techniczne i funkcjonalne, obligatoryjne dla usługi; operatorami usługi mogą być podmioty, które przejdą certyfikację i spełnią wszystkie normy;
  - c) istnieje ustawowe zobowiązanie do korzystania z PEC przez określoną grupę podmiotów – firmy, osoby prowadzące działalność gospodarczą oraz organy administracji

<sup>3</sup> Ibidem.



- publicznej; wiadomość wysłana przy użyciu PEC jest prawnie równoważna listowi poleconemu;
- d) popularność PEC wyeliminowała z rynku rządowy projekt *PostaCertificat@*, który w dużym stopniu polegał na rozwiązaniach PEC, jednakże w ograniczonym w stosunku do PEC zakresie, a którego właścicielem był włoski operator pocztowy – Poste Italiane;
- 3) system niemiecki *De-Mail*:
- a) jest systemem komunikacji elektronicznej, służącym do bezpiecznej wymiany korespondencji i dokumentów między uwierzytelnionymi użytkownikami (obywatelami powyżej 18. roku życia), przedsiębiorstwami i urzędami;
- b) jest systemem zamkniętym, w którym dostawcy wymieniają między sobą korespondencję otrzymaną od swoich klientów;
- c) jest projektem rządowym; usługa *De-Mail* może być świadczona przez każdego dostawcę prywatnego, który uzyska akredytację na podstawie ustawy zwanej „Prawo *De-Mail*”;
- d) do tej pory usługę świadczyli m.in.: Deutsche Telekom AG, Mentana – Claimsoft, T-Systems oraz United Internet AG (właściciel marek GMX, 1&1 oraz Web.de), o akredytację starał się również niemiecki operator pocztowy Deutsche Post;
- e) równoległe swój projekt próbowała rozwinąć niemiecka Deutsche Post poprzez uruchomienie konkurencyjnej usługi poczty elektronicznej *E-Postbrief*; system ten nie jest zintegrowany z *De-Mail* (nie istnieje możliwość wymiany korespondencji między systemami) i nie zyskał dotąd oczekiwanej popularności;
- 4) system francuski *Digiposte*:
- a) to skrzynka e-mailowa oferowana przez francuskiego operatora pocztowego La Poste, w której konto zakłada się za pośrednictwem kanału online, przy czym istnieje możliwość zweryfikowania tożsamości cyfrowej (tzw. *Digital Identity*); założenie przez użytkownika skrzynki La Poste i zweryfikowanie swojego *Digital Identity* pozwala na możliwość otrzymywania i wysyłania listów rejestrowanych oraz korzystania z innych standardowych funkcjonalności dodanych (np. znakowanie stemplem czasowym);
- b) weryfikacja w celu otrzymania *Digital Identity* dokonywana jest przez listonosza, po uprzednim umówieniu dogodnego terminu wizyty;
- c) listy w formie elektronicznej mogą być wysyłane wyłącznie do innych posiadaczy *Digital Identity*, natomiast listy w formie hybrydowej (papierowa forma dostarczenia wysłanej elektronicznie wiadomości) mogą być wysyłane wyłącznie do odbiorców z Francji, Korsyki, zamorskich departamentów Francji (np. Gwadelupa czy Gujana Francuska) oraz do Monako;
- d) umożliwi archiwizowanie dokumentów oraz dzielenie się tymi dokumentami z podmiotami trzecimi;
- 5) system estoński – *@eesti.ee + DigiDoc*:
- a) każda osoba posiadająca estoński numer identyfikacyjny (odpowiednik polskiego numeru PESEL) ma możliwość założenia adresu e-mail w domenie *@eesti.ee*; jest to adres, na który urzędy przesyłają do swoich obywateli ważne dokumenty, zaszyfrowane za pomocą oprogramowania *DigiDoc*; rozwiązanie *@eesti.ee* nie jest skrzynką pocztową, jest to jedynie adres służący do przekierowywania korespondencji na standardowe skrzynki e-mail;

- b) usługa adresu e-mail w domenie @eesti.ee została wbudowana jako część rządowego portalu służącego do kontaktu z obywatelami – eesti.ee, zawartość wiadomości wysyłanych z domeny @eesti.ee nie jest zapisywana, widoczna jest jedynie lista wysłanych wiadomości;
- c) usługa jest uzupełniona o ofertę skrzynki *DigiDoc*, będącą powszechnym w Estonii systemem służącym do przechowywania, wymiany i podpisywania elektronicznych dokumentów; *DigiDoc* jest dostępny po zalogowaniu za pomocą estońskiego dowodu osobistego z wbudowanym chipem lub mobilnego ID (obsługiwanego przez specjalną, dedykowaną kartę SIM): użytkownicy mogą wgrywać pliki na serwer, podpisać je cyfrowo (za pomocą karty) i wysłać (np. korzystając z narodowego adresu e-mail), a po zalogowaniu do osobistego folderu widzą swoje pliki oraz wszystkie te, które cyfrowo podpisali;
- d) system jest wykorzystywany przez obywateli, sektor prywatny i publiczny, wliczając w to dokumenty sądowe, kontrakty i umowy; przestrzeń dyskowa w „chmurze” (*cloud*) na dowolne pliki wynosi 50MB, a pliki przechowywane są w ten sposób przez minimum 12 miesięcy;
- e) korzystanie z *DigiDoc* oraz adres e-mail w domenie @eesti.ee są w pełni darmowe, a koszty utrzymania ponosi rząd Estonii;
- 6) system czeski eGON (ChechPOINT + *Datove Schranky*):
- a) program uruchomienia platformy elektronicznej realizacji zadań administracji publicznej w Republice Czeskiej rozpoczął się w 2008 r. wraz z uchwaleniem ustawy o e-administracji, natomiast w 2011 r. wszystkie projekty e-administracji funkcjonujące dotąd jako osobne systemy zostały zebrane w całość pod nazwą eGON (od *eGovernment*);
- b) eGON łączy dwa kluczowe projekty czeskiej e-administracji: (1) ChechPOINT jako system informatyczny, zapewniający elektroniczny dostęp do różnych rejestrów oraz (2) system *Datove Schranky* (DS) jako skrzynki danych i główne narzędzie elektronicznej wymiany dokumentów w programie e-administracji – operatorem systemu DS jest Poczta Czeska;
- c) ChechPOINT oraz system DS mają dostęp do rejestrów podstawowych za pomocą systemów informatycznych zarządzających tymi rejestrami oraz sieci łączności administracji publicznej (KVIS);
- d) celem projektu ChechPOINT (skrót od nazwy: Narodowy Terminal Doręczania Potwierdzonej Informacji) było ułatwienie kontaktów obywatela z administracją (państwową i samorządową), a zwłaszcza zredukowanie czasu, jaki obywatel musi poświęcić na uzyskiwanie różnych dokumentów; cele te zrealizowano poprzez zbudowanie systemu informatycznego, zapewniającego elektroniczny dostęp do rejestrów upoważnionym urzędnikom (asystentom obywatela) oraz stworzenie punktów obsługi, w których można uzyskać potwierdzone wypisy z wielu rejestrów jednocześnie;
- e) system DS jest z kolei głównym narzędziem elektronicznej wymiany dokumentów w programie e-administracji w Republice Czeskiej, którego operatorem jest Poczta Czeska; skrzynki danych tworzone są obowiązkowo dla wszystkich instytucji administracji publicznej, notariuszy i komorników oraz firm/instytucji posiadających osobowość prawną; dobrowolnie zaś dla osób fizycznych lub prowadzących działalność gospodarczą,

- f) właścicielem obu systemów jest Republika Czeska, ponosząc także wszystkie koszty utrzymania i rozwoju systemu; głównymi składnikami kosztów utrzymania są koszty wsparcia technicznego dla użytkowników oraz koszty administrowania systemem i wsparcia technicznego dla samego systemu informatycznego;
- g) rozwiązanie czeskie (*Datove Schranka*) jest przykładem kooperacji pocztowego operatora narodowego (Poczty Czeskiej) z administracją państwową – w jej ramach powstał między innymi łatwy dostęp do usług administracji publicznej w ramach punktów kontaktowych w sieci Poczty Czeskiej, w których można otrzymać uwierzytelnione wyciągi z wielu rejestrów administracji publicznej lub formularze, np. wyciąg z rejestru gruntów, z rejestru podmiotów gospodarczych czy z rejestru karnego.

Z perspektywy polskich uwarunkowań oraz potrzeb wytworzenia nowego, kompleksowego modelu e-administracji interesujący wydaje się właśnie model czeski, który – jako przykład kooperacji pocztowego operatora narodowego z administracją państwową – w naturalny sposób mógłby stanowić model dla Polski.

## V. Uwarunkowania rynku polskiego

### 1. Porozumienie rządowe z Poczta Polska

Równoległe z uchwaleniem polskiego odpowiednika rozporządzenia eIDAS, w Polsce wyrażona stała się tendencja ze strony rządowej do zaangażowania polskiego operatora narodowego – Poczty Polskiej S.A. (będącej jednoosobową spółką Skarbu Państwa, ale też operatorem wyznaczonym do świadczenia pocztowych usług powszechnych na lata 2016–2025; dalej: Poczta Polska) w proceder krajowej cyfryzacji administracji publicznej.

W ramach „pierwszego kroku” w sierpniu 2016 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy stroną rządową, reprezentowaną przez Ministra Cyfryzacji i Ministra Infrastruktury i Budownictwa, a Poczta Polska i jej spółką zależną Poczta Polska Usługi Cyfrowe Sp. z o.o. o strategicznej współpracy w obszarze cyfryzacji państwa<sup>4</sup>. Umowa dotyczyła integracji systemów informatycznych administracji, z których korzystają obywatele, z pocztową platformą Envelo, czyli stworzoną przez Poczta Polska skrzynką do komunikacji elektronicznej. Było to pierwsze tego typu porozumienie na rynku, w wyniku którego Poczta Polska mogłaby się stać się kluczowym filarem budowy tzw. e-państwa.

W zamyśle strony rządowej Poczta Polska miała stać się jedną z kluczowych instytucji, na których będzie się opierać budowa cyfrowego państwa<sup>5</sup>. Miała też pomóc w ograniczeniu skutków wykluczenia cyfrowego obywateli, szczególnie mieszkających na obszarach oddalonych od dużych ośrodków administracyjnych. Przy okazji podpisywania wspomnianego porozumienia podkreślano, że narodowy operator pocztowy ma wszelkie atuty, by odgrywać jedną z głównych ról w cyfryzacji kraju.

Tym celom miało służyć m.in. uruchamianie w placówkach pocztowych bezpłatnych punktów Wi-Fi, szczególnie w mniejszych miejscowościach, gdzie dostęp do Internetu nie jest powszechny. Przede wszystkim jednak chodziło o to, aby:

<sup>4</sup> Pozyskano z: <http://www.polskaszerokopasmowa.pl/artykuly/budowa-e-panstwa-nowe-zadanie-dla-poczty-polskiej.html> (17.11.2017); <https://media.poczta-polska.pl/pr/325241/poczta-polska-strategicznym-partnerem-w-budowie-e-panstwa-porozumienie-z-ministerstwem-cyfryzacji-oraz-ministerstwem-infrastruktury-i-budownictwa> (17.11.2017).

<sup>5</sup> Por. ibidem.



- 1) poprzez placówki pocztowe i doręczycieli (tzw. ambasadorów cyfryzacji), za pośrednictwem urzędzeń mobilnych ułatwić obywatelom uzyskanie dostępu do profilu zaufanego – tak, aby uzyskać efekt podobny, jak w Czechach, tj. by poczta papierowa była dostarczana na komputer lub telefon, bez konieczności odbierania jej w placówce pocztowej (jak wcześniej wskazano – to w Czechach właśnie powstał łatwy dostęp do usług administracji publicznej w ramach punktów kontaktowych w sieci czeskiego operatora narodowego);
- 2) dzięki dużej liczbie placówek oraz dostępowi do baz i systemów państwa Poczta Polska wspierała administrację w obsłudze spraw, w których niezbędne jest przyjęcie lub wydanie jakiegoś dokumentu (np. wyciągu z Krajowego Rejestru Sądowego, wniosku o dowód osobisty itp.).

Reasumując, wynikająca z zawartego porozumienia koncepcja polegała na tym, aby Poczta Polska z narodowego operatora pocztowego stała się narodowym operatorem cyfrowym i tym samym by skoncentrowała się na dwóch bardziej perspektywicznych źródłach przychodów: logistyce rynku *e-commerce* i obsłudze usług e-administracji.

Realizacji powyższych celów bezpośrednio miało pomóc wykorzystanie synergii Poczty Polskiej i jej spółki zależnej Poczta Polska Usługi Cyfrowe Sp. z o.o. (właściciela marki Envelo).

## 2. Envelo jako gotowe narzędzie Poczty Polskiej do wykorzystania w programie e-administracji

Envelo jest nazwą nowoczesnego projektu, stworzonego w ramach grupy kapitałowej Poczty Polskiej, gotowego do wymiany korespondencji pomiędzy organami administracji publicznej, samorządowej, firmami i obywatelami. Jest to rodzaj skrzynki do komunikacji elektronicznej, umożliwiającej wygodny dostęp do kompleksowych, bezpiecznych i zaufanych e-usług pocztowych za pomocą podłączonych do Internetu urzędzeń stacjonarnych i mobilnych. Wśród usług opracowanych i wprowadzonych przez Envelo znajdują się zarówno rozwiązania hybrydowe, zapewniające dostęp do tradycyjnych usług pocztowych przez Internet, jak i usługi w pełni cyfrowe<sup>6</sup>.

Kluczowym elementem platformy Envelo, umożliwiającym wykorzystanie jej w procesie cyfryzacji administracji publicznej, jest tzw. Skrzynka Envelo, pozwalająca na wysyłanie wiadomości z konta zaufanego, znakowanych cyfrowym stemplem pocztowym. Skrzynka Envelo jest nośnikiem usługi e-tożsamości, dzięki której możliwe jest uwierzytelnienie użytkownika, natomiast cyfrowy stempel pocztowy to gwarancja autentyczności i integralności korespondencji oraz potwierdzenie czasu jej nadania i odbioru.

Innymi słowy – z uwagi na wspomniane funkcjonalności<sup>7</sup> – Envelo spełnia wymogi rozporządzenia eIDAS niezbędne do wysłania rejestrowanej przesyłki elektronicznej. Zgodnie zatem z tym, co stało u podstaw porozumienia zawartego między Poczta Polska a stroną rządową, Envelo stanowi doskonałą platformę do reorganizacji i transformacji cyfrowej administracji.

Adaptując rozwiązanie czeskie na grunt polski, platforma Envelo miałaby za zadanie umożliwić wdrożenie projektu e-skrzynki (na wzór czeskiej *Datove Schranky*), która przejęłaby na siebie znaczą część korespondencji między administracją a obywatelem (*G2C*), biznesem i administracją (*G2B*) oraz samą administracją (*G2G*), realizowanej dotychczas w formie tradycyjnej przesyłki listowej rejestrowanej.

<sup>6</sup> Informacje o produkcie i marce Envelo pozyskano z: [www.envelo.pl](http://www.envelo.pl) (17.11.2017).

<sup>7</sup> Konto zaufane umożliwiające pełną identyfikację nadawcy, nośnik e-tożsamości, stempel cyfrowy i elektroniczny znacznik czasu.

Docelowo, poprzez placówki pocztowe i doręczycieli oraz z użyciem urządzeń mobilnych, za pośrednictwem których ułatwiony miałby zostać dostęp do profilu zaufanego, korespondencja papierowa miałaby być doręczana elektronicznie (na komputer, telefon, laptop), bez konieczności odbierania jej w placówce pocztowej<sup>8</sup>. Placówki pocztowe w takim modelu odgrywałyby zaś rolę komplementarną i byłyby miejscem uzyskania dostępu do różnego rodzaju dokumentów urzędowych, np. zaświadczeń.

Pomimo powyższych konstatacji, na dzień sporządzenia niniejszego opracowania porozumienie o strategicznej współpracy w obszarze cyfryzacji państwa, zawarte między Poczta Polska a stroną rządową, nie jest wykonywane, co budzi uzasadnione obawy co do możliwości jego realizacji w przyszłości. Pomimo różnych projektów częściowych, realizowanych w ramach tzw. planu Architektury Informacyjnej Państwa<sup>9</sup> oraz pomimo założeń wpisanych w tzw. Wspólną Infrastrukturę Państwa<sup>10</sup>, nie ma też udostępnionych danych na temat planów wdrożenia innego, zastępczego projektu, który stworzyłby, podobną do opisywanych wyżej rozwiązań europejskich, formę narodowej platformy cyfrowej z wykorzystaniem określonej sieci punktów obsługi.

Z analizy analogicznych rynków w innych krajach europejskich wynika, że realne wsparcie strony rządowej oraz w konsekwencji stworzenie szczegółowych warunków legislacyjnych dotyczących „przymusowego” wdrożenia projektu e-administracji w Polsce są nieodzowne, aby kompleksowa i długotrwała cyfryzacja usług publicznych stała się faktem i jednocześnie, by zakończyła się sukcesem. Nie bez znaczenia w tym kontekście pozostaje fakt, iż kooperacja Poczty Polskiej z administracją państwową pozwoliłaby na stworzenie nowych obszarów rozwoju dla pocztowego operatora narodowego (w tym nowych źródeł dochodu), co w obliczu postępu technologicznego i ekspansji digitalizacji w życiu publicznym (w tym zmniejszającego się rynku tradycyjnych przesyłek listowych) wydaje się rozwiązaniem długofalowym, mogącym mieć bezpośredni wpływ na utrzymanie przez ten podmiot swojej pozycji rynkowej lub przynajmniej na rentowność prowadzonej przezeń działalności gospodarczej (*en bloc*).

## VI. Podsumowanie

Trendy rynkowe pokazują, że zjawisko zastępowania tradycyjnych produktów nowoczesnymi (cyfrowymi) odpowiednikami jest coraz bardziej powszechne. Rośnie też zainteresowanie usługami wygodnymi i dostępnymi o każdej porze, które są jednocześnie bezpieczne pod względem ochrony informacji i wszelkich danych wrażliwych.

Polska administracja również ulega reorganizacji, albowiem zmienia się forma kontaktu z obywatelem, a kontakt ten ma coraz częściej charakter cyfrowy.

W obliczu przedstawionych w niniejszym opracowaniu informacji i wniosków można sformułować przekonanie, że cyfryzacja usług publicznych staje się nową, ciekawą płaszczyzną zaangażowania operatorów pocztowych, a rozwój tego segmentu rynku, przy odpowiednim zaangażowaniu państwa i stworzeniu mechanizmów prawnych, może pozwolić na płynne zastąpienie

<sup>8</sup> A. Streżyńska, Minister Cyfryzacji: „Widzimy znacznie szerszy udział Poczty Polskiej w cyfryzacji kraju – poprzez placówki pocztowe i doręczycieli – ambasadorków cyfryzacji, którzy za pośrednictwem urządzeń mobilnych mogą ułatwić uzyskanie dostępu do profilu zaufanego. Chcemy, aby poczta papierowa była dostarczana na nasz komputer lub telefon, bez konieczności odbierania jej w placówce pocztowej” (Tomaszkiewicz, 2016).

<sup>9</sup> Architektura Informacyjna Państwa (AIP) to zbiór pryncypiów, wymagań, standardów i modeli nakierowanych na budowę społeczeństwa cyfrowego. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/cyfryzacja/architektura-informacyjna-panstwa> (17.11.2017).

<sup>10</sup> Zob. schemat – pozyskano z: [http://archiwum.mc.gov.pl/files/wizja\\_aip\\_wersja\\_1.02.pdf](http://archiwum.mc.gov.pl/files/wizja_aip_wersja_1.02.pdf) (17.11.2017).

tradycyjnych form komunikacji formami elektronicznymi, opartymi na nowoczesnej technologii i niezależnymi zainteresowane podmioty od miejsca pobytu czy określonych ram czasowych, obowiązujących w tradycyjnych formach załatwiania spraw administracyjnych.

Zapoczątkowana w tym obszarze w 2016 roku współpraca między Poczta Polska a rządem nie jest aktualnie realizowana, a jak pokazują doświadczenia innych państw europejskich, współpraca taka co do zasady jest możliwa i niejednokrotnie jest też preferowana (oczekiwana) przez społeczeństwo. Ogłoszenie, w związku z zawartym porozumieniem, planów transformacji polskiego narodowego operatora pocztowego w narodowego operatora cyfrowego, mogłoby zatem zakończyć się powodzeniem, jednakże pod warunkiem zaistnienia kilku istotnych w tym kontekście okoliczności:

- 1) nastąpiłaby koncentracja na jednym systemie (np. na wzór eGOV), a tym samym nie tworzono by i nie utrzymywano by alternatywnych rozwiązań;
- 2) wdrożony system byłby możliwie funkcjonalny, oparty na powszechnie znanych i intuicyjnych interfejsach;
- 3) projekt traktowany byłby priorytetowo zarówno przez rząd, jak i przez inne odpowiedzialne przez tę sferę podmioty.

Wydaje się, iż ostatni warunek, czyli silne wsparcie rządu i niemal bezkrytyczna wiara w powodzenie projektu cyfryzacji usług publicznych za pomocą pocztowego operatora narodowego mogłyby stworzyć nowe, zupełnie odmienne od dotychczasowych, płaszczyzny rozwoju dla tego podmiotu i tym samym dać mu „zastrzyk” nowoczesności i innowacyjności. To z kolei mogłoby przyczynić się do zaistnienia nowych źródeł dochodów operatora oraz do budowy pozytywnego wizerunku Poczty Polskiej jako narodowego operatora cyfrowego, a w konsekwencji ugruntować aprobujący stosunek społeczeństwa do potencjału Poczty Polskiej funkcjonującej zarówno w nowej roli, jak i w ramach dotychczasowych obszarów działań.

## Bibliografia

- Instytut Pocztowy. (2016). *Cyfryzacja usług publicznych w Europie. Rola operatorów pocztowych. Model dla Polski*. Pozyskano z: [http://instytutpocztowy.pl/files/raport\\_instytut\\_pocztowy.pdf](http://instytutpocztowy.pl/files/raport_instytut_pocztowy.pdf) (17.11.2017).
- Tomaszkiewicz, M. (2016). *Polecony z urzędu odbierzesz na smartfonie*. Antyradio.pl, 01.09.2016. Pozyskano z: <http://www.antyradio.pl/Technologia/Internet/ Polecony-z-urzedu-odbierzesz-na-smartfonie-10594> (17.11.2017).