

# WYKORZYSTANIE TECHNOLOGII INFORMATYCZNYCH W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE URZĘDÓW WCHODZĄCYCH W SKŁAD PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

Myślą przewodnią niniejszego artykułu jest analiza wpływu, jaki wywierają rozległe systemy informatyczne na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do informacji publicznej na przykładzie jednostek organizacyjnych Publicznych Służb Zatrudnienia. Autor rozpoczyna swoje rozważania od przedstawienia definicji informacji publicznej, następnie przechodzi do analizy aktów prawnych regulujących dostęp do niej oraz ukazuje realizację prawa dostępu do informacji publicznej, aby przedstawić wreszcie nowe kanały dostępu do informacji publicznej, wykorzystujące nowoczesne technologie informatyczne funkcjonujące w obszarze rynku pracy.

## Wstęp

Prawo obywatela do uzyskania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybuowania potrzebnych mu informacji nabiera coraz większego znaczenia jako istotny czynnik rozwoju cywilizacyjnego. Poszukiwanie informacji oraz jej uzyskanie jest obecnie o wiele łatwiejsze niż jeszcze kilkanaście lat temu. Człowiek dąży do zdobycia jak największej wiedzy o interesujących go i dotyczących bezpośrednio kwestiach,

informacjach obejmujących wszystkie dziedziny życia społecznego. Skłonność ta jest wynikiem jednej z podstawowych potrzeb człowieka – potrzeby poznania, która powoduje ciągły rozwój ludzkości i społeczeństw. Nie budzi wątpliwości fakt, iż dostęp do informacji stanowi warunek realizacji wielu praw obywatelskich. Określenie warunków, kiedy prawo to przysługuje obywatelowi, jaki jest zakres dostępnych informacji, które z nich mogą zostać zastrzeżone, jest niezbędne do funkcjonowania państwa prawa<sup>1</sup>.

Oczywiście, zmianie ulegają zakres informacji, metody dostępu do niej oraz sposoby wykorzystywania, zmieniają się i przybywają uczestnicy w procesie komunikowania się, zmienia się również znaczenie informacji<sup>2</sup>. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie najważniejszych uregulowań prawnych odnoszących się do dostępu do informacji publicznej w Polsce oraz wskazanie na możliwości, jakie daje zastosowanie nowoczesnych form komunikacji, poprawy tego dostępu na przykładzie urzędów wchodzących w skład Publicznych Służb Zatrudnienia.

## 1. Definicje informacji publicznej

Informacja stanowi obecnie jedną z podstawowych wartości, a jej znaczenie niezmienne wzrasta dzięki rozwojowi nowoczesnej technologii informatycznej. Z pojęciem informacji spotykamy się na co dzień we wszystkich sferach życia, wszędzie tam, gdzie występuje zjawisko komunikacji oraz wzajemnego oddziaływania podmiotów i osób<sup>3</sup>. Z tego powodu zdefiniowanie uniwersalnego pojęcia informacji jest szczególnie trudnym zadaniem, gdyż jest ona przedmiotem zainteresowania różnorodnych nauk, m.in.: socjologii, politologii, ekonomii, cybernetyki, jak również oczywiście nauk prawnych. W literaturze istnieje wiele prób definiowania pojęcia informacji<sup>4</sup>. Jest ona dziś bardzo często traktowana jako wartościowe dobro (towar), będące źródłem wielu korzyści materialnych, jak i niematerialnych. Towar ten nadaje się do korzystania indywidualnego i zbiorowego oraz można go przetwarzać, udostępniać, gromadzić oraz rozpowszechniać<sup>5</sup>. Rozdziałem tego dobra zajmuje się m.in. władza państwowa, w szczególności prawodawcza i wykonawcza. Ta pierwsza przyznaje prawo do informacji, ogranicza je lub całkowicie go odmawia, decyduje o tym, jakie informacje muszą być lub mogą zostać udostępnione jednostce bądź całemu

---

<sup>1</sup> T. Gardocka, *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>2</sup> T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 21.

<sup>3</sup> Z. Duniewska, *Ignorancia Iris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 58.

<sup>4</sup> W. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 29–51.

<sup>5</sup> S. Biernat, *Rozbiór dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Warszawa 1989, s. 11.

społeczeństwu. Władza wykonawcza natomiast dokonuje faktycznego podziału tego dobra, jakim jest informacja, zwłaszcza publiczna, poprzez udostępnienie lub utajnienie informacji na podstawie obowiązującej regulacji prawnej i w jej granicach<sup>6</sup>.

Grażyna Szpor zwraca uwagę na dwa znaczenia pojęcia informacji pojawiające się w nauce prawa administracyjnego: czynnościowe i przedmiotowe. Przy podejściu czynnościowym informacja rozpatrywana jest na tle form działania (najczęściej wymienia się działania prawne, faktyczne, pomocnicze, władcze i niewładcze) oraz dotyczy przede wszystkim przekazu, w którym nabywcą jest podmiot administracyjny, a odbiorcą jest podmiot ze sfery zewnętrznej. Z podejściem przedmiotowym mamy do czynienia wszędzie tam, gdzie pojawia się zwrot obejmujący obok pojęcia informacji określenie czynności, która jej dotyczy, np. pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie<sup>7</sup>.

W przypadku pojęcia informacji publicznej także występuje kilka określeń. Jedną z pierwszych definicji informacji publicznej określił W. Taras, stwierdzając, iż jest ona formą działania organów administracji państwowej<sup>8</sup>.

Z kolei Agnieszka Piskorz-Ryń określa informację publiczną jako „informację udzielaną przez pracownika działającego w imieniu podmiotu wykonującego administrację publiczną, to komunikat (zakodowany system znaków), którego nadawcą jest pracownik, a odbiorcą obywatel. Komunikat ten dotyczy określonego stanu faktycznego lub prawnego, jak również wynikających z nich konsekwencji prawnych. Kolejną cechą tego komunikatu jest to, że musi być udzielony w ramach kompetencji danego organu (w ramach jego właściwości). Komunikat ten nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację uprawnień lub obowiązków odbiorców komunikatu lub osób trzecich”<sup>9</sup>.

## 2. Regulacje prawne dostępu do informacji publicznej

W roku 1997 wprowadzono do polskiego porządku prawnego konstytucyjne podstawy prawa dostępu do informacji, zamieszczając je w kilku artykułach drugiego rozdziału Konstytucji, obejmującego wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Są to:

- art. 51 ust. 3, dotyczący prawa dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i danych osobowych,

<sup>6</sup> M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 24.

<sup>7</sup> G. Szpor, *Informacja i informatyka w administracji publicznej*, Katowice 1993, s. 21.

<sup>8</sup> W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Warszawa 1992, s. 21.

<sup>9</sup> A. Piskorz-Ryń, *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 90.

- art. 54 ust. 1, dotyczący wolności pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji,
- art. 61, dotyczący prawa uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne,
- art. 74 ust. 3, dotyczący prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska<sup>10</sup>.

Na podstawie art. 54 każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. W ten sposób zostało usankcjonowane dążenie, które od dawna towarzyszy ludziom, mianowicie dążenie do zdobywania informacji i umiejętności ich wykorzystania, wspierające w ten sposób rozwój i funkcjonowanie społeczeństwa<sup>11</sup>. W tym ostatnim zapewne pomoże regulacja art. 61 Konstytucji, w którym stwierdza się, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo do informacji określone w przywołanym artykule zostało określone jako prawo publiczne podmiotowe<sup>12</sup>, jednakże dotyczące tylko obywatela. Uznanie publicznej podmiotowości oznacza przyznanie obywatelom możliwości żądania od administracji publicznej określonego prawem zachowania się, a w przypadku niemożności jej zrealizowania tworzy podstawę wystąpienia z roszczeniem.

Doprecyzowanie prawa obywatela do informacji publicznej zapisanego w Konstytucji nastąpiło w ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku<sup>13</sup>, której przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2002 roku, z wyjątkiem obowiązku odnoszącego się do udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Przywołana ustawa określa ramy prawne obowiązku informacyjnego administracji publicznej oraz zasady korzystania z konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Należy stwierdzić, iż zbyt mała konkretność zapisów konstytucyjnych została uszczegółowiona w przywołanej ustawie. Brak przepisów wskazujących precyzyjny sposób, w jaki należy korzystać z prawa do informacji, powodował niewątpliwie, iż pozostawało ono tylko prawem na papierze, tym bardziej że parlament wprowadzał coraz to nowe regulacje w zakresie tajemnic ustawowo chronionych.

Należy zauważyć, iż wspomniana ustawa określa zakres podmiotowy znacznie szerszej, aniżeli miało to miejsce w Konstytucji. W art. 2 ust. 1 czytamy: „Każdemu przysługuje [...] prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej »prawem do informacji publicznej«”, co należy uznać za właściwe rozszerzenie normy konstytucyjnej.

Często w literaturze był podnoszony zarzut zbyt wąsko określonego uregulowania podmiotowej tej kwestii w Konstytucji. Należy zauważyć, iż ustawodawca wyraźnie

---

<sup>10</sup> J. Kochanowski, *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela*, w: *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja*, materiały z konferencji, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>11</sup> A.M. Dereń, *Prawna ochrona informacji w krajowym ustawodawstwie*, Bydgoszcz 2001, s. 10.

<sup>12</sup> M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 27.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2001r. Nr 112, poz. 1198.

zaznacza w art. 2 ust. 2 ustawy, iż do uzyskania informacji nie jest konieczne wykazanie przez osobę wykonującą prawo do informacji publicznej interesu prawnego lub faktycznego. Tak więc nikt nie musi uzasadniać swojego żądania udostępnienia mu informacji. Uregulowanie takie gwarantuje możliwość uzyskania informacji bezwarunkowo, na równych zasadach każdemu, kto jest nią zainteresowany.

Zgodnie z art. 4 ustawy do udostępnienia informacji publicznej są zobowiązane, będące w ich posiadaniu, władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne lub jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Nie jest to jednak zamknięty katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych, jednakże w porównaniu do konstytucyjnych uregulowań katalog ten jest znacznie szerszy. W przywołanej ustawie obowiązek informacyjny rozszerzono dodatkowo wobec organów samorządów gospodarczych i zawodowych. Należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca powinien jednak wskazać, jakie konkretnie podmioty mieszczą się w granicach „organów władzy publicznej” czy też „osób pełniących funkcje publiczne”, jak ma to miejsce w ustawie z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>14</sup>.

W myśl ustawy z dnia 6 września 2001 roku informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. W art. 6 ustawodawca określił zakres przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej, wymieniając rodzaje informacji podlegających udostępnieniu. Katalog zawarty w tym artykule jest wyliczeniem przykładowym, otwartym i obejmuje m.in.: informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, dane publiczne, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej.

25 września 2011 roku została podpisana przez prezydenta Bronisława Komorowskiego nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej. Głównym celem tej nowelizacji jest uzupełnienie luki w zakresie wyznaczenia zasad ponownego

<sup>14</sup>Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565.

wykorzystania informacji. Jednym z podstawowych założeń nowelizacji jest rozszerzenie roli Biuletynu Informacji Publicznej, który ma stać się również podstawowym środkiem przekazywania informacji do ponownego wykorzystania. Realizacja tych założeń ma zostać zapewniona poprzez:

- wprowadzenie obowiązku zamieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej prowadzonej przez podmiot, który przekazuje informacje publiczne na cele ponownego wykorzystania, warunków ponownego wykorzystania informacji publicznej, w tym standardowych opłat, oraz wykazu informacji publicznych dostępnych do ponownego wykorzystania,
- wprowadzenie domniemania pozwalającego na bezwarunkowe wykorzystanie informacji publicznej w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany zamieści informację na swojej stronie BIP i nie ogłosi dla niej warunków ponownego wykorzystania;
- znaczne usprawnienie procesu pozyskiwania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystania przez osobę zainteresowaną dzięki rezygnacji z potrzeby składania wniosków w sytuacji, gdy informacja publiczna jest już zamieszczona na stronie BIP,
- umieszczenie w menu przedmiotowym strony podmiotowej Biuletynu obowiązkowej kategorii tematycznej pod tytułem *Ponowne wykorzystanie informacji publicznych*.

### 3. Badania analizujące stopień dostępu do informacji publicznej

Reasumując, należy stwierdzić, iż w Polsce prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne gwarantuje Konstytucja, ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

W okresie obowiązywania przepisów określających dostęp do informacji publicznej zostało przeprowadzonych wiele badań dotyczących tej sfery działalności państwa. Jednym z nich jest raport opracowany w 2009 roku na zlecenie MSWiA, w ramach projektu *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, który miał na celu dostarczenie kompleksowej wiedzy na temat funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Nie tylko pozwolił on na poznanie aktualnej sytuacji w jednostkach samorządu terytorialnego, lecz także przyczynił się do podjęcia działań, które mają na celu poprawę funkcjonowania aparatu urzędniczego pod wieloma względami, w tym zwiększenie satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej

w jednostkach samorządu terytorialnego. W czasie prowadzenia badań, które objęły swym zasięgiem wszystkie 2808 jednostek samorządu terytorialnego w kraju, szczególnie skupiono się na: zakresie dostępności do informacji, terminowości, komunikacji między urzędnikiem a klientem urzędu, kompetencji urzędników oraz ich uprzejmości i prezencji.

Zgodnie z wynikami badań polskie społeczeństwo nie jest na ogół zainteresowane uzyskiwaniem informacji publicznej – do takiego przekonania skłania wysoki udział (71,1%) przeczących odpowiedzi na pytanie: Czy respondent starał się kiedykolwiek zdobyć informację publiczną? Natomiast dla 5,2% badanych samo pojęcie informacji publicznej brzmiało obco.



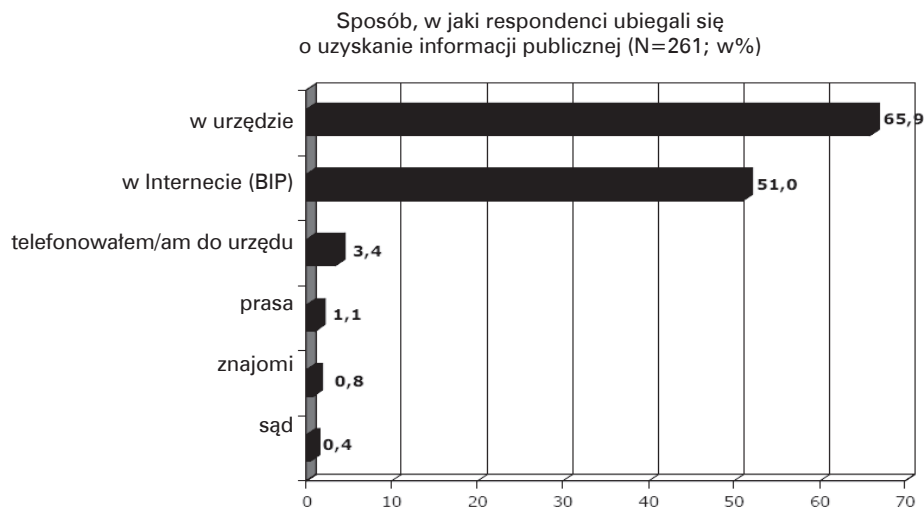
### Wykres 1. Zdobywanie informacji publicznej

Źródło: raport końcowy *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, Kutno 2009, s. 80.

Następnie zwrócono się z pytaniem o sposób, w jaki ubiegano się o wspomnianą informację publiczną. Jak wskazują wyniki badań, w poszukiwaniu informacji publicznej obywatele udawali się najczęściej do urzędów (65,9%). Dość popularny okazał się Internet, a właściwie Biuletyn Informacji Publicznej, z którego skorzystało 51,0% ankietowanych. Na podstawie wskazań respondentów można wnioskować, iż osoby poszukujące informacji publicznej posiadają wiedzę na temat najbardziej wiarygodnych źródeł, w których można o tego typu informacje pytać. Jednak zdecydowana większość nie próbowała sięgać po informację publiczną lub nie wiedziała w ogóle, czym ona jest. Świadczyć to może o małym zainteresowaniu informacją publiczną wśród badanych. Warto zauważyć, że znaczny odsetek respondentów pochodzi z obszarów wiejskich, gdzie dostęp do takich informacji może być bardzo mały lub utrudniony bądź też społeczność lokalna nie jest nimi zainteresowana. Istotne



jest to, że prawie wszyscy badani interesanci (92,0%) uzyskali informacje, których potrzebowali. Jedynie 8,0% respondentów nie dotarło do poszukiwanych danych, ponieważ nie udzielono im informacji, nie uzyskali w urzędzie pomocy w ich odnalezieniu bądź brakowało tych informacji w Internecie. Respondenci, którzy uzyskali potrzebne informacje, nie mieli z tym żadnych problemów (71,6%).



## Wykres 2. Sposób ubiegania się o informację publiczną

Źródło: raport końcowy *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, Kutno 2009, s. 81.

Kolejnym ważnym elementem badań było wskazanie narzędzi, które wykorzystują urzędy administracji publicznej do komunikowania się z mieszkańcami. Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 1 należy zauważyć, iż urzędy stosują różnorakie narzędzia, w tym narzędzia elektroniczne.

Najpowszechniej stosowanymi narzędziami komunikowania są bezpośrednie spotkania z mieszkańcami. Z jednej strony jest to forma sprzyjająca rozwojowi komunikacji społecznej, gdyż realizuje warunek symetrycznej komunikacji dwustronnej, istotny w dialogu społecznym. Z drugiej strony nie należy zapominać, że efektywność takich spotkań zależy od dwóch czynników: frekwencji i sposobu ich moderowania. Drugim narzędziem najczęściej wymienianym przez respondentów jest poczta elektroniczna, którą wykorzystuje w swojej pracy 80,4% badanych urzędników. Powszechnie wykorzystywane są również dyżury radnych i przedstawicieli organu wykonawczego oraz punkty dostępu do Internetu i oficjalne strony WWW urzędów (65,3%). Z przedstawionych danych wynika, że rośnie znaczenie i ranga Internetu jako narzędzia komunikowania.



**Tabela 1. Narzędzia komunikowania się z mieszkańcami stosowane w badanych urzędach (na podstawie wypowiedzi kadry kierowniczej urzędów)**

Wyszczególnienie	Metody wykorzystywane w urzędzie	
	Liczebność	w % (N=501)
Bezpośrednie spotkania z mieszkańcami	463	92,4
Poczta elektroniczna	403	80,4
Dyżury radnych	382	76,3
Dyżury przedstawicieli organu wykonawczego	368	73,5
Punkty dostępu do Internetu (oficjalnych stron WWW urzędu i innych instytucji)	327	65,3
Petycje	212	42,3
Badania opinii społecznej: ankiety, sondaże	197	39,3
Internetowe forum mieszkańców	131	26,1
Infolinia, centrum telefoniczne	108	21,6
Panele obywatelskie	92	18,4
Inne*	10	2,2
Brak odpowiedzi	1	0,2

\* media lokalne, spotkania z mieszkańcami, plakaty informacyjne

Źródło: raport końcowy *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, Kutno 2009, s. 82.

Jest to pozytywne zjawisko z uwagi na następujące zalety tego narzędzia:

- a) ze strony WWW urzędu jednocześnie może korzystać nieograniczona liczba użytkowników,
- b) umożliwia komunikację synchroniczną, np. przez fora, niestety z danych wynika, że tylko 26,1% respondentów wykorzystuje internetowe fora mieszkańców,
- c) informacje przekazywane na stronach internetowych można łatwo aktualizować.

Respondenci podkreślili, że interesanci mogą znaleźć niezbędne informacje na stronach internetowych urzędu, w tym mówiące przeglądarki internetowe dla osób niedowidzących, bądź w Biuletynie Informacji Publicznej, który posiada każdy urząd. Tym samym uważają oni, że dotarcie do potrzebnych informacji jest proste. Istnieje także możliwość komunikacji między urzędnikiem i interesantem przy użyciu poczty elektronicznej. Szczególną uwagę przykładają się do BIP, dla którego powoływane są specjalne grupy redakcyjne. Ponadto urzędy starają się ułatwić klientom dostęp do informacji poprzez ogłoszenia, komunikaty, wzory dokumentów znajdujących się w urzędzie, z którymi można się zapoznać, czytając tradycyjne tablice informacyjne.

Urzędnicy są zdania, że wprowadzenie informacji internetowej znacznie poprawia dostępność informacji. Jednocześnie wskazali, że klienci rzadko korzystają z dostępu do informacji publicznej w urzędach.

Respondenci z obszarów wiejskich i małych miast przede wszystkim wskazują na zebrania z mieszkańcami jako często wykorzystywane narzędzie komunikowania i informowania. W dalszej kolejności wymieniają inne tradycyjne narzędzia informowania, takie jak: gazeta samorządowa, tablice informacyjne, broszury. Dużą wagę przykładają również do spotkań mieszkańców i przedstawicieli władz lokalnych (również z uwagi na kontakt bezpośredni i możliwość skonfrontowania opinii). Powszechnie wykorzystywaną formą informowania jest Internet.

Zdecydowanie większy zestaw instrumentów służących informowaniu społeczności lokalnej wymieniają respondenci z dużych jednostek, w których kontakt bezpośredni z mieszkańcami jest trudniejszy niż w małych JST. Oprócz Internetu wykorzystywane są w tym przypadku: ankiety, badania satysfakcji klientów, imprezy regionalne, konferencje i seminaria. Zdaniem respondentów z dużych jednostek zbiór stosowanych narzędzi informowania i komunikacji można w przyszłości jeszcze poszerzyć (wykorzystanie infolinii, budowa platformy komunikacji społecznej). Mniejsze jednostki terytorialne uważają realizowane działania w obszarze informowania za wystarczające.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, że wiedza kadry kierowniczej badanych urzędów na temat metod i narzędzi komunikowania jest dość ograniczona. W małych jednostkach dominuje bardzo tradycyjny sposób komunikowania społecznego, a działania podejmowane w tym obszarze należy określić jako doraźne i reaktywne. Według respondentów komunikacja z mieszkańcami jest ważna, ponieważ ma wpływ na poziom akceptacji decyzji administracji publicznej przez mieszkańców<sup>15</sup>.

Obecnie, po kilku latach obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy stwierdzić, iż sytuacja z udostępnianiem tej informacji znacznie poprawiła się, tym bardziej że w urzędach administracji publicznej zauważa się możliwości, jakie stwarza wykorzystanie systemów informatycznych w tym obszarze. Dobrym przykładem wykorzystania tej technologii są urzędy wchodzące w skład Publicznych Służb Zatrudnienia.

---

<sup>15</sup> Materiały z XII Dolnośląskiego Forum Samorządu Terytorialnego, Kudowa Zdrój 23–25 marca 2011 roku.

## 4. Urzędy Publicznych Służb Zatrudnienia

W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>16</sup> definiuje się system służb zatrudnienia, wskazując na to, iż obejmuje on:

- publiczne służby zatrudnienia – czyli powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędy wojewódzkie,
- Ochotnicze Hufce Pracy,
- agencje zatrudnienia,
- instytucje szkoleniowe – publiczne i niepubliczne,
- instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego.

W skład systemu Publicznych Służb Zatrudnienia (dalej PSZ) wchodzi:

- 1) wojewódzkie urzędy pracy – 16 jednostek,
- 2) powiatowe urzędy pracy – 342 jednostki.

Celem stawianym przed urzędami wchodzącymi w skład PSZ jest szybkie reagowanie na dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku pracy, w tym odpowiedni dobór działań ukierunkowanych na pomoc bezrobotnym w znalezieniu pracy oraz dobieranie działań mających długofalowy wpływ na stabilizację tej sfery gospodarki. Urzędy PSZ mają również za zadanie przekazywanie możliwie szeroko dostępnej informacji osobom bezrobotnym oraz poszukującym pracy. Jednym z takich narzędzi jest zastosowanie nowoczesnych systemów informatycznych, w tym wykorzystanie informatów w urzędach.

## 5. Jednorodny System Informatyczny Syriusz – impulsem do poprawy dostępu do informacji publicznej

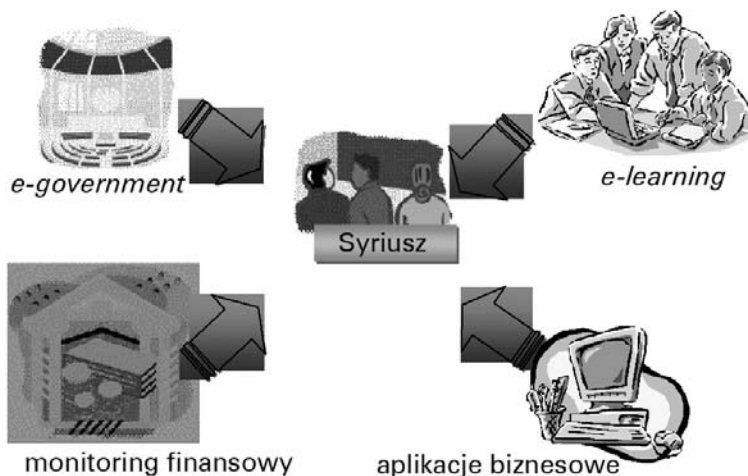
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, świadome niedoskonałości przepływu informacji w urzędach pracy oraz nieodpowiedniego poziomu dostępu do informacji publicznej znajdującej się w zasobach tych urzędów, w 2001 roku rozpoczęło analizę metod i dróg prowadzących do stworzenia nowoczesnego oblicza urzędów rynku pracy w Polsce z wykorzystaniem nowoczesnego, poprawiającego ich sprawność oraz efektywność zarządzania wiedzą, a równocześnie poprawiającego dostęp do informacji publicznej – systemu informatycznego. Przyjęto założenie, iż zostanie zbudowany jeden system wymiany informacji, obejmujący swoim zasięgiem wszystkie urzędy pracy w Polsce. Przyjęcie koncepcji budowy tego systemu (o nazwie Syriusz)

<sup>16</sup> Tekst jednolity – Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

przyspieszyło proces jego projektowania, zmniejszyło ryzyko powstawania błędów, ograniczyło nakłady i ułatwiło wdrożenie<sup>17</sup>.

System Informatyczny Syriusz opiera się na czterech filarach:

- 1) aplikacje biznesowe – część systemu wspierająca najważniejsze zadania urzędów, opisane właściwymi ustawami, w tym: ustawą o promocji zatrudnienia, ustawą o pomocy społecznej, ustawą o świadczeniach rodzinnych oraz wspierającą funkcję zarządzania informacjami zgromadzonymi w PSZ;
- 2) *e-government* – oprogramowanie usprawniające funkcjonowanie urzędów, udostępnianie usług z wykorzystaniem Internetu, jak również ułatwiające dostęp do informacji publicznej;
- 3) *e-learning* – nowoczesna platforma do zarządzania szkoleniem na odległość z wykorzystaniem Internetu; aktualnie dostępnych jest 5 kursów wykonanych w technologii *e-learning*;
- 4) monitoring finansowy – to wielopoziomowy system wspierający zarządzanie przepływami finansowymi w ramach instytucji podległych ministrowi; pozwala m.in. uzyskiwać bieżące informacje o stanie wykorzystania i zapotrzebowaniu na środki.



**Rysunek 1. Główne obszary SI Syriusz**

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Nowoczesny system informatyczny konsoliduje informacje zawarte w zasobach urzędów rynku pracy. Zgodnie z założeniami wdrożenie SI Syriusz przyspieszyło

<sup>17</sup> Materiały z Konferencji Systemy informacyjne PSZ – podsumowanie zrealizowanych działań i plany dalszych prac, organizator – Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 19–20 września 2011 roku.

i usprawniło procesy obsługi klientów urzędów pracy, usługi stały się łatwo dostępne w miejscu zamieszkania – a więc tańsze, nastąpił wzrost standardów świadczonych usług oraz, poprzez zastosowanie odpowiednich modułów, możliwe stało się wprowadzenie do funkcjonowania instytucji rynku pracy nowoczesnych form zarządzania publicznego<sup>18</sup>.

## 6. Zielona Linia, Centrum Informacyjno-Konsultacyjne Służb Zatrudnienia

Ogólna sytuacja na rynku pracy oraz obiektywne przesłanki sprzyjające skupieniu w jednym miejscu narzędzi i zasobów Publicznych Służb Zatrudnienia zgromadzonych w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy, centrach informacji i planowania kariery zawodowej uczyniły celowym podjęcie prac nad zbudowaniem ogólnopolskiego systemu informacyjnego o nazwie Zielona Linia, funkcjonującego na zasadzie *contact center*.

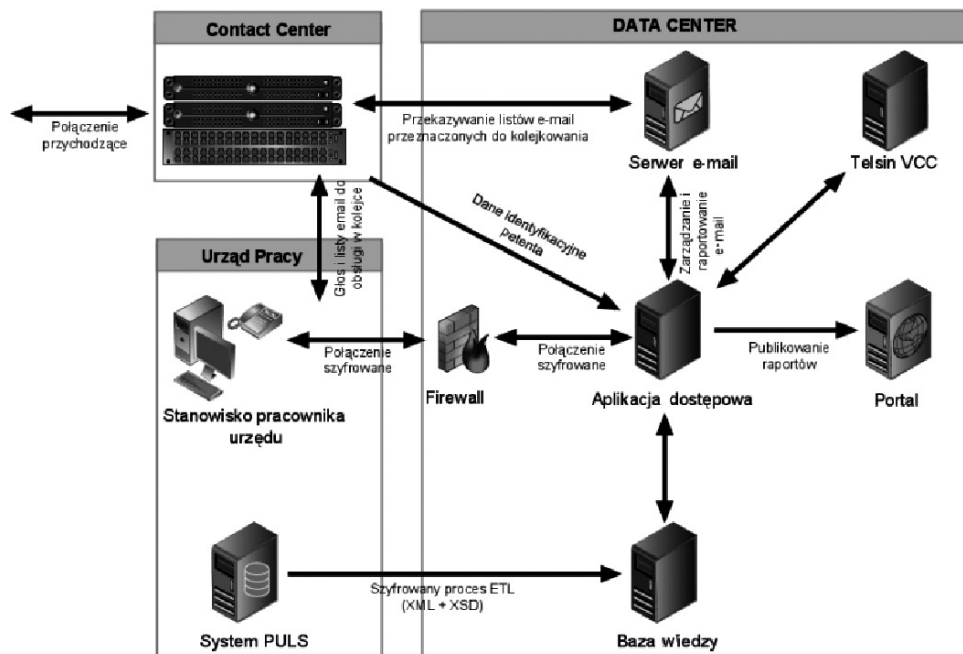
Na rynku pracy pionierem w budowie *call center* jest WUP w Białymstoku. W roku 2007 powstał projekt Systemu 7/24, finansowany w ramach SPO RZL ze środków EFS, swym zasięgiem obejmujący województwo podlaskie. System 7/24 został zrealizowany w technologii rozproszonej: czterech konsultantów w WUP Białystok i po dwóch konsultantów w 14 PUP na Podlasiu – wszyscy na jednakowym poziomie uprawnień. Zrealizowany system, mimo krótkiego okresu eksploatacji, sprawdził się na rynku pracy i kierownictwo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej podjęło decyzję, aby systemem *call center* objąć jednostki WUP i PUP na terenie całego kraju (docelowo 400 jednostek).

W Systemie zidentyfikować można *Data Center*, serwer agregujący oraz infrastrukturę transmisyjną. Elementy Systemu CC 7/24 mają dwie główne lokalizacje (WUP Białystok, Centrum Informacyjno-Konsultacyjne PSZ oraz DATA CENTER TP SA w Warszawie) oraz 14 lokalizacji w powiatowych urzędach pracy na Podlasiu. Stacje robocze w powiatowych urzędach pracy wysyłają dane pobrane lokalnie z Systemu Syriusz w urzędach do serwera agregującego w WUP.

W części transmisyjnej wykorzystuje się technologię MPLS, w łączy między WUP i centrum *Data Center*, oraz łączy dedykowane, w części łączącej jednostki PUP z WUP.

---

<sup>18</sup> Wystąpienie Andrzeja Plachty, dyrektora ds. Rozwoju Firmy Sygnity SA, wygłoszone podczas XLIV seminarium z cyklu *Informatyka w administracji – systemy informatyczne w publicznych służbach zatrudnienia i w jednostkach pomocy społecznej*, organizatorzy – Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz Centrum Promocji Informatyki, Warszawa 30 lipca 2009 roku.



**Rysunek 2. Schemat architektury logicznej Systemu 7/24**

Źródło: Raport z Audytu Systemu 7/24, iTTi Sp. z o.o.; materiał przygotowany na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, marzec-maj 2009.

W ramach projektu powstała infolinia, określana jako CC – *Contact Center*, która stanowi system zapewniający realizację połączeń głosowych (telefonicznych) pomiędzy klientami urzędów pracy a konsultantami CC w urzędach pracy i automatycznym systemem głosowym (IVR – ang. *Interactive Voice Response*).

Klienci uzyskują dostęp do CC poprzez nawiązanie połączenia telefonicznego z sieci telefonii stacjonarnej oraz z sieci telefonii komórkowej, m.in. na numery specjalne lub infolinii, np. 19524, stanowiące numery dostępne systemu (NDS). Połączenie nawiązane z numerem NDS jest kierowane do systemu IVR. Jedną z opcji udostępnianych przez system IVR jest połączenie z konsultantem CC. W przypadku wyboru tej opcji system (po ewentualnej identyfikacji osoby dzwoniącej) dokonuje połączenia osoby dzwoniącej ze stanowiskiem jednego z konsultantów CC.

W ramach systemu został utworzony portal internetowy Zielona Linia, określanej dalej portalem ZL. Portal ten stał się miejscem pozwalającym na:

- dostęp do bieżących informacji dotyczących działalności i ofert urzędu pracy,
- dostęp do bazy formularzy,
- przesyłanie pytań do pracowników urzędu pracy,
- zamieszczanie ofert pracy przez pracodawców,

- kontrolowany (wymagający zalogowania) dostęp do indywidualnych informacji, przeznaczonych dla osób zarejestrowanych w urzędach pracy jako osoby bezrobotne oraz dla osób zarejestrowanych w portalu ZL jako osoby poszukujące pracy lub pracodawcy.

7/24 – Zielona Linia dostępna jest niezależnie od miejsca zamieszkania/adresu, a konsultanci fizycznie są dostępni w rozszerzonym zakresie czasu pracy (w dni robocze przynajmniej przez 12 godz.). Serwisy informacyjne, zgłoszenia i bazy wiedzy systemu są dostępne w Systemie 7/24. Zielona Linia jest projektem elastycznym i zakres usług świadczonych w tym systemie został tak założony, aby mógł podlegać systematycznemu uzupełnianiu i rozwojowi. Realizacja tych zadań wymaga osób/konsultantów (przygotowanych i przeszkolonych), zastosowania nowoczesnego sprzętu i oprogramowania komputerowego oraz odpowiedniej infrastruktury teleinformatycznej.

W wyniku realizacji systemu 7/24 – Zielona Linia powstała nowa jakość w zakresie kontaktu osób i pracodawców z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację polityki zatrudnienia. Wyraża się to w szczególności poprzez jakość i zakres treści merytorycznych dostępnych w serwisach informacyjnych, dostępność i niezawodność elementów systemu, kompetencje zespołu realizującego usługę. System cechuje wysoka jakość i aktualność serwisów informacyjnych, różnorodność form korzystania z systemu, a także dostępność.

## 7. Sieć infomatów – dogodne źródło uzyskiwania informacji przez obywateli

Wyżej opisane systemy funkcjonujące w obszarze rynku pracy są uzupełniane o sieć urządzeń – infomatów, które udostępniają informacje publiczne wszystkim zainteresowanym. Infomat jest to kiosk internetowy, wyposażony w ekran, klawiaturę, drukarkę, ewentualnie czytnik kart (chipowych lub magnetycznych) i podłączony do systemów informatycznych urzędów pracy.

Celem wdrożenia systemu infomatów (kiosków internetowych) w różnego rodzaju miejscach publicznych jest umożliwienie dostępu do aktualnej informacji urzędów pracy jak najszerszemu gronu osób nieposiadających dostępu do Internetu, bez potrzeby wizyty w urzędach. Usytuowanie takich automatów w miejscach, w których skupia się aktywność mieszkańców, życie kulturalne lub do których często przychodzą mieszkańcy (okolice sklepu, urzędu pocztowego, szkoły, kościoła, domu kultury, biblioteki), zapewnia dostęp do informacji bez konieczności podróżowania.

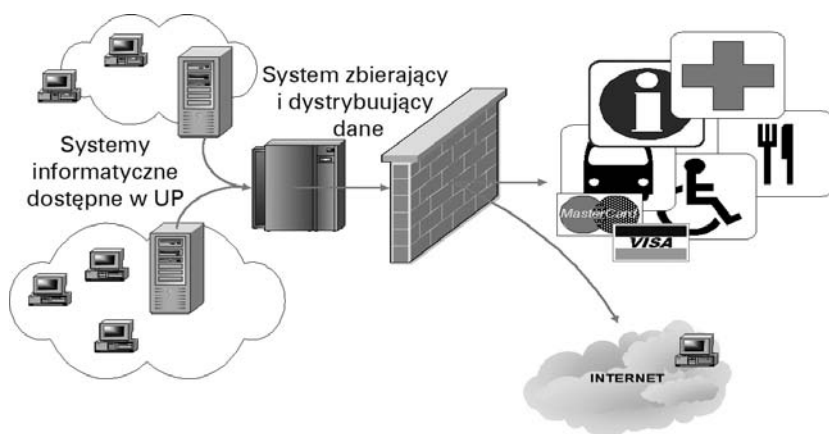
Dzięki kioskowi multimedialnym osoby bezrobotne będą mogły uzyskać łatwiejszy kontakt z urzędem pracy. Obecnie osoba poszukująca pracy musi osobiście odwiedzić urząd pracy tylko po to, by sprawdzić, czy nie ma dla niej interesującej oferty. W przypadku zastosowania nowoczesnego systemu informacyjnego, dostępnego za



pośrednictwem infomatów, proces ten będzie przebiegać następująco: bezrobotny korzystający z karty chipowej, którą otrzyma w urzędzie pracy podczas pierwszej rejestracji, loguje się do systemu i może np. przeglądać strony WWW urzędu pracy, oferty szkoleń lub inne informacje potrzebne bezrobotnym. Po zalogowaniu system ten będzie identyfikował osobę, dla której będzie mógł wygenerować w postaci e-maila informacje z ofertami pracy odpowiadające jej oczekiwaniom, zgłoszonym w odpowiednim formularzu.

Za pomocą prostych instrukcji bezrobotny będzie mógł odpowiedzieć, czy któraś z ofert mu odpowiada, i poprosić o umówienie go z pracodawcą w celu uzyskania dodatkowych informacji. Karta chipowa będzie również pełniła dodatkowe funkcje, np. elektronicznej portmonetki lub karty telefonicznej. Bezrobotny po zapoznaniu się z ofertą pracy lub ofertą szkoleń będzie mógł np. zadzwonić, używając karty, do urzędu i poprosić o dodatkowe informacje lub zarejestrować się na szkolenie.

Zawartość treści prezentowanej w infomatach będzie pokrywała się w dużej mierze z treściami prezentowanymi na stronie WWW urzędów pracy.



**Rysunek 3. Schemat przepływu informacji z wykorzystaniem infomatów**

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie infomatów znacznie ułatwi:

- przeglądanie dowolnych/wybranych stron WWW, z możliwością zastrzeżenia zakresu dostępnych stron przez administratora systemu,
- wysyłanie poczty elektronicznej,
- pisanie tekstów na klawiaturze dotykowej lub tradycyjnej,
- wydruk np. znalezionych ofert pracy, zaświadczeń,
- obsługa zastrzeżonych obszarów udostępnianych przez administratora, np. przez logowanie przy użyciu hasła lub karty.

## Zakończenie

Czy możliwa jest poprawa dostępu do informacji publicznej w Polsce oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego? Czy możliwe jest zasypanie przepaści cyfrowej, jaka dzieli polskie społeczeństwo, w szczególności mieszkańców małych miasteczek oraz obszarów wiejskich, od społeczeństwa zachodnioeuropejskiego? Jestem przekonany, że tak jest, warunkiem osiągnięcia poprawy w tych obszarach będzie jednak właściwa polityka w zakresie wydatkowania pieniędzy Unii Europejskiej przeznaczonych na działania skierowane na rozwój społeczeństwa informacyjnego.

Na lata 2007–2013 przewidziano ponad 90 mld euro pomocy Unii Europejskiej dla Polski, znaczna część tych środków jest przeznaczana na poprawę dostępu do informacji publicznej i rozwój społeczeństwa informacyjnego, realizowanych w ramach różnych programów operacyjnych zdefiniowanych w *Narodowych strategicznych ramach odniesienia*. Środki te przeznaczane są m.in. na rozwój infrastruktury na obszarach, gdzie nie istnieje konkurencja i operatorzy telekomunikacyjni nie zamierzają w najbliższych latach inwestować, oraz na szkolenia urzędników w ramach poprawy wizerunku administracji publicznej przyjaznej obywatelom.

Zakończeniem niniejszego artykułu niech staną się słowa zawarte w dokumencie *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, w którym czytamy: „Do roku 2020 przewiduje się pełną realizację idei eGovernmentu, administracji przyjaznej obywatelowi, dostępnej w każdym miejscu i o każdym czasie za pośrednictwem Internetu, bez konieczności osobistego uczestnictwa obywatela w skomplikowanych procedurach administracyjnych”<sup>19</sup>. Realizacji tych celów będą służyć coraz to nowsze technologie wspierające administrację publiczną krajową i wspólnotową. Nie należy zapominać o tym, że sukces jest możliwy tylko wówczas, gdy będą następowały równocześnie implementacja ICT, w tym rozległych systemów informatycznych, zmiany organizacyjne i kompetencyjne służb publicznych.

<sup>19</sup> *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa, czerwiec 2005, s. 47–48.

## Literatura

1. Bernaczyk M., *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
2. Biernat S., *Rozbiór dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa 1989.
3. Dereń A.M., *Prawna ochrona informacji w krajowym ustawodawstwie*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001.
4. Duniewska Z., *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
5. Duniewska Z. et al., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002.
6. Gardocka T., *Obywatelskie prawo do informacji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
7. Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze, Kraków 1999.
8. Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność do informacji, prawo do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
9. Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
10. Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: *Dobre państwo – kryteria, wskaźniki. Diagnoza i zalecenia*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2001.
11. Kochanowski J., *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela*, w: *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja*, materiały z konferencji, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2008.
12. Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002
13. Olejniczak Z., *Systemy informacyjne w administracji publicznej*, PTI, Warszawa 2004
14. Piskorz-Ryń A., *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
15. *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa, czerwiec 2005.
16. Supernat J., *Informacyjne instrumenty działania administracji publicznej*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002, Rzeszów 2002.

17. Szpor G., *Informacja i informatyka w administracji publicznej*, Górnośląskie Centrum Informacji o Przestrzeni, Katowice 1993.
18. Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa 1992.
19. Wiewiórowski W., Wierczyński G., *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

## Summary

### Use of information technology in accessing public information on the example of offices belonging to the Public Employment Service

The leitmotiv of this article is to analyze the impact of extensive information systems on the functioning of public administration with particular emphasis on access to public information on the example of the organizational units of the Public Employment Service.

The author begins his discussion with presenting the definition of public information, then moving on to analysis of legal acts regulating access to it and showing the realization of the right to possess to public information, in order to provide new channels of access to public information using modern information technology operating in the labour market area.