

INNOWACJE 2014

Innowacyjne działania w ICT

*recenzja naukowa:
prof. nadzw. dr hab. Edward Stawasz*

red. Paweł A. Nowak



ISBN 978-83-60901-91-5

INNOWACJE 2014
Innowacyjne działania w ICT

Recenzja naukowa:
prof. nadzw. dr hab. Edward Stawasz

Praca zbiorowa pod redakcją
Pawła A. Nowaka

Redakcja techniczna
Maria Kucińska

Wydawca:
Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
al. Piłsudskiego 8
90-051 Łódź

ŁÓDŹ 2014

ISBN 978-83-60901-91-5



Szanowni Państwo,

oddajemy do Waszych rąk kolejną publikację z cyklu INNOWACJE, tym razem poświęconą innowacyjnym działaniom w ICT. Udało się nam zaprosić do współpracy naukowców z Uniwersytetu Łódzkiego zajmujących się szerokim spektrum zagadnień związanych z tematem przewodnim publikacji. Dzięki temu uzyskaliśmy wielowymiarowy obraz problemów i szans rozwojowych jakie dla jednostek samorządu terytorialnego niesie rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań innowacyjnych. Choć nasza publikacja ma charakter naukowy (m.in. dzięki recenzji prof. Edwarda Stawasa z Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego) autorzy dołożyli starań, aby poruszane tematy dotyczyły zagadnień istotnych w codziennym życiu mieszkańców oraz działaniu przedsiębiorców i administracji samorządowej Województwa Łódzkiego. Dla wygody Czytelników publikacja została przygotowana w formie bezpłatnego e-booka.

Zapraszamy do pobierania ze strony www.si.lodzkie.pl publikacji INNOWACJE 2014. Innowacyjne działania w ICT.

Życzę ciekawej lektury

Witold Stępień
Marszałek Województwa Łódzkiego

Dziękuję kierownictwu i pracownikom naukowym Katedry Zarządzania Miastem i Regionem (Wydział Zarządzania UŁ), Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego (Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ) oraz Katedry Europejskiego Prawa Gospodarczego (Wydział Prawa i Administracji UŁ) za zaangażowanie w przygotowanie publikacji. Liczymy na Państwa również w przyszłym roku.

SPIS TREŚCI:

Witold Stępień, Marszałek Województwa Łódzkiego - Słowo wstępne	3
Aldona Podgórnai-Krzykacz <i>Innowacje w samorządzie terytorialnym</i>	5
Dorota Sikora-Fernandez <i>Zarządzanie miastem w dobie społeczeństwa informacyjnego</i>	17
Anna Górczyńska <i>Wspieranie innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych</i>	28
Karolina Sztobryn <i>Ochrona programów komputerowych na zasadach prawa autorskiego w prawie UE</i>	44
Magdalena Wiśniewska <i>Logistyczne aspekty komercjalizacji wiedzy i transferu technologii z uczelni do biznesu – przykład scoutingu technologicznego</i>	59
Mateusz Izicki <i>Inteligentne sieci elektroenergetyczne oraz „presumpcja” jako elementy kształtujące społeczeństwo informacyjne</i>	71
Beata Banachowicz <i>Obserwatorium Innowacji jako narzędzie dyfuzji innowacji sektora publicznego</i>	84
Paweł A. Nowak - <i>Europejska Agenda Cyfrowa w planowaniu rozwoju Unii Europejskiej i Polski na lata 2014-2020</i>	93
Jakub Rzymowski, Joanna Wyporska-Frankiewicz <i>Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej po nowelizacji KPA</i>	104
Mateusz Karolak <i>Prawne aspekty ochrony dóbr własności intelektualnej w ramach modelu zarządzania rozwiązaniami innowacyjnymi „open innovation”</i>	116

dr Aldona Podgórnjak-Krzykacz
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ
Instytut Gospodarki Przestrzennej
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Aldona Podgórnjak-Krzykacz *Innowacje w samorządzie terytorialnym*

Wprowadzenie

W narastającej presji konkurencyjnej i stałego wzrostu efektywności usług publicznych samorząd terytorialny poszukuje nowych, tańszych, skuteczniejszych sposobów realizacji nałożonych na niego zadań publicznych. Celem takich działań jest wyższej jakości, profilowana usługa publiczna, tańszy proces jej wytwarzania i dostawy czy korzyści dla środowiska. Wymóg zwiększania wydajności i efektywności świadczenia usług publicznych pojawił się w Polsce w latach 90. za sprawą menedżerskiego zarządzania publicznego (New public management) i jest dalej popularyzowany w ramach koncepcji współzarządzania lokalnego (local governance). Oba podejścia do zarządzania samorządowego, mimo odmiennych założeń i instrumentarium, kładą nacisk na zapewnienie odpowiedniej jakości usług publicznych, pierwszy za sprawą technik zarządzania, mechanizmu rynkowego i kontraktów, drugi poprzez procedury partycypacji, negocjacji i dążenie do konsensusu. Oba podejścia wykreowały atmosferę zapotrzebowania na innowacyjne rozwiązania, nowy sposób myślenia, przeprojektowanie działalności samorządu terytorialnego. Towarzyszy temu redefinicja wartości, do których odwołuje się w swoim działaniu samorząd terytorialny.

W kontekście radykalnych zmian postulowanych przez nowe zarządzanie publiczne i współzarządzanie lokalne, uzasadnione jest odniesienie ich do pojęcia innowacji. Jak wskazują V. Bekkers, J. Edelenbos i B. Steijn innowacją jest każda transformacja w sektorze publicznym, mająca na celu zarówno poprawę jego sprawności, skuteczności i efektywności działania, jak i legitymizacji społecznej¹. Wdrażanie na poziomie samorządu terytorialnego instrumentarium przywołanych koncepcji i przyjęcie nowej filozofii działania można traktować jako przejaw innowacyjnego działania samorządów. Ponieważ obie koncepcje zyskują na popularności, należy spodziewać się wzrostu aktywności innowacyjnej polskich jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, zdaniem B. Kozuch, ukierunkowanie zmian w administracji publicznej na innowacyjność, uzasadniają ogólne prawidłowości

¹ V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn, *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, IIAS series Governance and Public Management, Palgrave, Houndmills/New York 2011, s.10.

podejścia sytuacyjnego w zarządzaniu i wprowadzaniu zmian organizacyjnych, a także konieczność przestrzegania zasady ekonomiczności działań².

Współczesna debata na temat innowacji w samorządzie terytorialnym w wielu krajach koncentruje uwagę na innowacjach społecznych. W tym nurcie formułuje swoje zalecenia także Komisja Europejska. Innowacje społeczne traktowane są jako alternatywa dla tradycyjnego rządu, wymagają one radykalnych zmian w postawach i sposobach myślenia rządzących i rządzonych, od tych pierwszych wymagając otwartości na partycypację obywateli w procesach zarządzania samorządowego, od drugich zaangażowania w sprawy lokalne. Innowacje społeczne można potraktować więc jako przejaw realizacji założeń współzarządzania lokalnego.

Innowacje społeczne nie są jedyną kategorią potencjalnych innowacji w samorządzie terytorialnym. Ich spektrum jest szerokie, a każda z innowacji może opierać się o inny mechanizm zarządzania samorządowego: regulację, kontrakt, czy negocjacje. W związku z tym rozdział ma na celu zidentyfikowanie typów innowacji wdrażanych w polskim samorządzie terytorialnym i ich przyporządkowanie do przywołanych koncepcji zarządzania samorządowego.

Innowacje w sektorze publicznym – przegląd definicji

Publikacje Eurostatu i OECD definiują innowacje w szeroki sposób, jako wdrożenie nowego lub znacznie ulepszanego produktu, procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacji w praktyce biznesowej, w miejscu pracy i w stosunkach zewnętrznych³. Definicja innowacji wdrażanych przez sektor publiczny wymaga uwzględnienia jego specyfiki. Innowacyjność w sektorze publicznym polega na integrowaniu wdrożonych nowości lub nowej wiedzy w ramach systemu zależnego od decyzji publicznych, w celu usprawnienia dotychczasowych lub wprowadzeniu do użytku nowych form działania, usług i praktyk, czego ostatecznym i najbardziej widocznym rezultatem będzie wyższa skuteczność służby publicznej oraz lepszy standard życia ludności, przynajmniej w głównych obszarach⁴. Specyfika innowacji w sektorze publicznym uwydatnia się w zakresie efektów ich

² B. Koźuch, *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Adam Bosiacki, Hubert Izdebski, Aleksander Nelicki, Igor Zachariasz (red.), Liber, Warszawa 2010, s. 40-45.

³ OECD, European Communities, *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3 Edition, 2005.

⁴ *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz ARC, Sofia 2013, s. 32.

wdrożenia, które powinny mieć wpływ na poprawę jakości warunków życia obywateli. Ponadto do ich unikatowych cech zaliczyć należy⁵:

- możliwość zmniejszenia wydatków – innowacja prowadzi do redukcji wydatków publicznych,
- zauważalność – efekty generowane przez innowacje powinny być odczuwalne przez mieszkańców,
- relatywna przewaga, w porównaniu z ideą, produktem lub usługą poprzedzającą innowację – innowacja dostarcza rozwiązań lepszych od poprzednich,
- możliwość wypróbowania – innowacja jest testowana na małą skalę, by ocenić jej efekty, jednak należy mieć na uwadze fakt, że mogą się one pojawić z dużym opóźnieniem,
- kompatybilność z (lokalnymi/regionalnymi) wartościami i poglądami.

Jedną z głównych szans, jaką dają innowacje w sektorze publicznym, jest poprawa zarówno jakości, jak i zakresu usług oferowanych społeczeństwu, w tym indywidualnym obywatelom, grupom społecznym i firmom⁶. Innowacyjność stwarza jednostkom samorządu terytorialnego możliwości na lepsze zaspokojenie potrzeb i oczekiwań obywateli, a czasami także na radzenie sobie w warunkach ograniczonych środków finansowych. Ten ostatni efekt wdrożenia innowacji wynika ze wspomnianej jej zdolności do redukcji wydatków.

Podstawą innowacyjności jest zmiana dotychczasowego sposobu myślenia, przeprojektowanie dotychczasowych procesów zachodzących w samorządzie terytorialnym. Nie powinna ograniczać się ona wyłącznie do poprawy pojedynczych elementów w poszczególnych obszarach aktywności samorządu. Wejście na ścieżkę innowacyjności oznacza przechodzenie od fazy pojedynczych usprawnień i ulepszeń do zasadniczej zmiany w działaniu. W ten sposób urzeczywistnia się założenie systemowego podejścia do innowacyjności.

Warto podkreślić, że wdrażanie innowacji w sektorze publicznym, a tym samym w samorządzie terytorialnym, jest zdecydowanie mniej rozpowszechnione niż w sektorze prywatnym, gdzie od dawna postrzegane jest jako czynnik budowania przewagi konkurencyjnej. Głównym powodem niskiej innowacyjności sektora publicznego jest niewystarczająca presja konkurencyjna skłaniająca jego organizacje do poszukiwania bardziej efektywnych rozwiązań. Można jednak wskazać obszary, w których warunki konkurencyjne występują i mogą sprzyjać kreatywności i innowacjom zwłaszcza w samorządzie

⁵ Ibidem, s. 23.

⁶ R. Walker, *Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government*, Public Administration, 2006, Vol. 84, ss. 311-335.

terytorialnym. Konkurencja jest obecna w obszarze świadczenia usług publicznych poddanych procesowi prywatyzacji, w benchmarkingu jakości usług publicznych, w zabieganiu przez jednostki samorządu terytorialnego o zewnętrzne zasoby w celu umocnienia przewagi konkurencyjnej. Również takie zjawiska jak turbulentne otoczenie, globalizacja, personalizacja usług, digitalizacja mogą wywołać skuteczną presję innowacyjności w sektorze publicznym⁷. Zdaniem E. Sorensen i J. Torfing postawy proinnowacyjne wymusza także trudność rozwiązywania problemów powstających w wyniku zjawisk takich jak: zmiany klimatu, rozwarstwienie społeczeństw, urbanizacja, rozwój rolnictwa. Istotnym czynnikiem jest także w ich opinii globalizacja wtłaczająca organizacje sektora publicznego w warunki konkurencyjne⁸.

Wymienione dotychczas czynniki mają charakter zewnętrzny w stosunku do organizacji publicznych i są elementami szeroko rozumianego otoczenia. Bodźce do innowacyjnego działania mogą pochodzić także z sektora publicznego. Nie bez znaczenia pozostają problemy związane z niską legitymizacją społeczną organizacji sektora publicznego. Innowacje w sektorze publicznym są często uznawane za odpowiedź na rosnącą stagnację mechanizmów rządzących demokracją i wynikający z niej spadek wartości publicznej⁹. Kolejnym ważnym czynnikiem sprzyjającym poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań dostrzeżonym przez V. Bekkers'a, L. Tummers'a i W. Voorberg jest multi-racjonalność administracji publicznej¹⁰. Konieczność godzenia różnych interesów i konkurencyjnych wartości może prowadzić do powstania nowych kombinacji definicji problemów i strategii ich rozwiązywania¹¹. Istotną rolę we wprowadzaniu innowacji odgrywają także inne czynniki wewnętrzne, takie jak: kultura organizacyjna i odpowiednie środowisko sprzyjające uczeniu się i wdrażaniu nowych rozwiązań, a w szczególności przywództwo w samorządzie terytorialnym. Dotychczasowe badania wskazują też na istotną rolę wewnątrz-organizacyjnych i między-organizacyjnych sieci współpracy (collaborative innovation networks), które towarzyszą wprowadzaniu innowacji w sektorze publicznym. Organizacje publiczne poprzez nawiązanie współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi,

⁷ S. Osborne, L. Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organization*, Routledge, Londyn 2005, s.11-21.

⁸ E. Sorensen, J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector*, The Innovation Journal, 2012, nr 1, s. 3.

⁹ J. Bourgon, *The Future of Public Service: A Search for a New Balance*, Australian Journal of Public Administration, 2008, Vol. 67, 390-5.

¹⁰ V. Bekkers, L. Tummers, W. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013, referat prezentowany na konferencji EGPA 2013, Edynburg, 11-13 wrzesień 2013, s. 6.

¹¹ J. Hartley, *Innovation in governance and public services. Past and Present*, Public Money & Management 2005, 25(1), 27-34.

ekspertami, organizacjami pozarządowymi czy przedsiębiorstwami nabywają zdolność do generowania nowych rozwiązań¹².

Rodzaje innowacji w sektorze publicznym

Podręcznik Oslo Manual wprowadza typologię innowacji obejmującą cztery ich rodzaje, a mianowicie¹³:

- innowacje–produkty (product innovation),
- innowacje–procesy (process innovation),
- innowacje organizacyjne (organisational innovation),
- innowacje marketingowe (marketing innovation).

Nie wszystkie wyróżnione typy innowacji w sektorze prywatnym korespondują z działaniami spotykanymi w sektorze publicznym. Uwzględniając cele sektora publicznego, dostarczane dobra i usługi publiczne oraz działalność na rzecz obywatela rodzaje innowacji w tym sektorze ulegają pewnej modyfikacji. W miejsce innowacji produktowej pojawia się innowacja usługowa ze względu na usługową działalność sektora publicznego w relacji z obywatelem. Z kolei innowacja komunikacyjna zastępuje innowację marketingową, która dotyczy sposobów komunikowania się organizacji sektora publicznego z obywatelami¹⁴.

Tabela 1. Typy innowacji w sektorze publicznym i prywatnym

Innowacja w sektorze prywatnym	Innowacja w sektorze publicznym
Innowacja produktowa	Innowacja usługowa
Innowacja procesowa	Innowacja procesowa
Innowacja organizacyjna	Innowacja organizacyjna
Innowacja marketingowa	Innowacja komunikacyjna

Zródło: Komisja Europejska, *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013, A pilot exercise*, Bruksela 2012, s. 9.

P. Windrum uzupełnił powyższy wykaz i sformułował własną klasyfikację uwzględniającą 6 typów innowacji¹⁵:

- innowacje usługowe, polegające na wprowadzaniu nowych usług lub poprawie jakości istniejących usług;
- innowacje w świadczeniu usług dotyczące nowych lub zmienionych sposobów dostarczania usług publicznych;

¹²J. H. Howard, *Innovation, Ingenuity and Initiative: The adoption and application of new ideas in Australian local government*, ANSZOG Institute for Governance, Australian Centre of Excellence for Local Government, Canberra 2012, s.14.

¹³ OECD, European Communities, *Oslo Manual...*, op. cit.

¹⁴ Komisja Europejska, *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013, A pilot exercise*, Bruksela 2012, s. 9.

¹⁵ P. Windrum, *Innovation and entrepreneurship in public services*, w: *Innovation in Public Sector Services*, Paul Windrum, Per Koch (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2008, s.8.

- innowacje organizacyjne i administracyjne wprowadzające zmiany w strukturach organizacyjnych i nowe procedury;
- innowacje konceptualne polegające na rozwoju nowych i zmianie istniejących poglądów i założeń;
- innowacje strategiczne wynikające ze zmiany sposobu myślenia;
- innowacje systemowe, wprowadzające nowe lub ulepszone sposoby interakcji z innymi organizacjami i źródła wiedzy.

Ze względu na administracyjny charakter samorządu terytorialnego, zastosowanie w nim znajdują innowacje w zarządzaniu administracją publiczną. A. Alberti i G. Bertucci definiują je jako twórcze idee wprowadzone do praktyki zarządzania nakierowane na rozwiązanie uporczywych problemów zarządzania publicznego¹⁶. Dotyczą one zatem nowych usług, nowych polityk i programów, nowych podejść i nowych procesów, w odniesieniu do dotychczasowych rozwiązań i zasad panujących w systemie zarządzania publicznego. Pojęcie innowacji w zarządzaniu administracją publiczną koresponduje zatem z innowacją konceptualną.

W samorządzie terytorialnym, a zwłaszcza w środowiskach lokalnych, zastosowanie znajdują również innowacje społeczne. Są one nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych, zarówno indywidualnych jak i zbiorowych, oraz na odpowiadanie na społeczne potrzeby. Często są one definiowane w kategoriach społecznej przedsiębiorczości, co należy interpretować jako innowacyjne, kreatywne rozwiązywanie problemów społecznych przy zaangażowaniu obywateli. Innowacje społeczne polegają na zmianach koncepcji, procesów, produktów, zmianach organizacyjnych, w sposobach finansowania, a także nowych relacjach z interesariuszami, czy jednostkami terytorialnymi, sposobach formułowania polityki, czy współdziałania¹⁷.

Poza rozwiązaniem problemów społecznych innowacje te generują także inne korzyści. F. Moulaert wskazuje na ich pozytywny wpływ na relacje społeczne¹⁸, z kolei fundacja Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Social Innovation in Europe (TEPSIE) na zdolności społeczeństwa do działania oraz współzarządzania¹⁹. W przypadku

¹⁶ A. Alberti, G. Bertucci, *Replicating Innovations in Governance: An Overview*, w: *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, Department of Economic and Social Affairs. United Nations New York 2006, s. 15.

¹⁷ OECD, *Local Economic and Employment Development*, Forum on Social Innovations, <http://www.oecd.org/regional/leed/leedforumonsocialinnovations.htm> (dostęp maj 2014)

¹⁸ F. Moulaert, *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, w: *Can neighbourhoods save the city?*, Frank Moulaert, Flavia Martinelli, Eric Swyngedouw, S. González, (red.), Routledge, London, New York 2010, ss. 4-16.

¹⁹ TEPSIE, *Overview of Social Innovation, Part1 Defining Social Innovation*, 2012, s. 17-18.

innowacji społecznych ważną rolę odgrywa środowisko, kontekst, w którym są osadzone. Odmienność ocen i efektów tego samego narzędzia zastosowanego w różnych warunkach podkreśla A. Evers²⁰.

Innowacyjność sektora publicznego w Polsce – przegląd wyników badań

Innowacyjność sektora publicznego, w tym samorządowego, jako czynnik istotny dla konkurencyjności i rozwoju europejskiej gospodarki, jest przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej. W celu oceny poziomu innowacyjności sektora publicznego oraz promowania innowacji publicznych Komisja Europejska prowadzi szereg inicjatyw. Wzorem rankingu innowacyjności sektora przedsiębiorstw opublikowała ona w 2013 r. pilotażowy ranking innowacyjności sektora publicznego „European Public Sector Innovation Scoreboard” (EPSIS). Jego wyniki potwierdzają zróżnicowany poziom innowacyjności sektora publicznego w poszczególnych krajach europejskich. Pomiar został dokonany w oparciu o wskaźniki obrazujące: potencjał, działania i produkty. Potencjał innowacyjności sektora publicznego determinowany jest przez zasoby ludzkie (oceniane pod względem wielkości zatrudnienia w zawodach kreatywnych oraz odsetka pracowników administracji publicznej z wykształceniem wyższym) i jakość usług publicznych (oceniany za pomocą wskaźników takich jak skuteczność rządów, jakość regulacji, zastosowanie ICT w administracji publicznej, dostęp on-line do usług publicznych). Działania innowacyjne mierzone są za pomocą wskaźników określających możliwości, czynniki rozwoju i bariery innowacyjności organizacji publicznych. Pomiar produktów polega z kolei na ilościowym ujęciu innowacji sektora publicznego, innowacyjności zamówień publicznych, oraz ocenie ich wpływu na wyniki biznesowe w danym kraju.

Polski sektor publiczny w świetle wyników rankingu nie jest innowacyjny. Znalazł się w grupie sektorów publicznych państw obok Bułgarii, Czech, Niemiec, Grecji, Węgier, Włoch, Litwy i Słowacji, dla których wartości minimum 10 wskaźników kształtują się poniżej średniej europejskiej.

Tabela 2. Wskaźniki innowacyjności polskiego sektora publicznego na tle średniej europejskiej

Wskaźniki innowacyjności	Polska	Średnia dla UE
Odsetek osób zatrudnionych w "zawodach kreatywnych" (Eurostat)	32%	23%
Udział pracowników z wykształceniem wyższym (Eurostat, Labour Force Survey.)	28%	29%
Skuteczność rządów (Bank Światowy)	0,6	1,17
Jakość regulacji (Bank Światowy)	0,9	1,26

²⁰ A. Evers, B. Ewert, T. Brandsen (red.), *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network asbl, 2014, s. 10-11.

Wzrost efektywności usług administracji publicznej ze względu na zastosowanie ICT (Światowe Forum Ekonomiczne, 2012)	3,5	4,58
Dostępność usług publicznych online (Eurostat, Information society statistics)	79%	84%
Indeks rozwoju E-government (UNPAN, UN e-Government Survey 2013)	0,65	0,75
Udział innowatorów usługowych w innowacjach (Innobarometr 2010)	67%	64%
Udział innowatorów procesowych w innowacjach (Innobarometr 2010)	84%	76%
Znaczenie wewnętrznych barier dla innowacji (Innobarometr 2010)	50%	30%
Znaczenie zewnętrznych barier dla innowacji (Innobarometr 2010)	58%	30%
Aktywne zaangażowanie zarządzania w innowacje (Innobarometr 2010)	29%	34%
Znaczenie wiedzy zewnętrznej dla innowacji (Innobarometr 2010)	26,5%	26,5%
Udział pracowników zaangażowanych w grupy, które spotykają się regularnie, aby rozwijać innowacje (Innobarometr 2010)	20%	22%
Udział organizacji administracji publicznej, które wdrożyły innowacje usługowe, komunikacji, procesów lub organizacyjne (Innobarometr 2010)	94%	89%
udział "nowych" usług we wszystkich wdrożonych innowacjach usług (Innobarometr 2010)	12%	27%
Produktywność sektora publicznego (OECD)	20	25
Doskonalenie usług publicznych dla biznesu (Innobarometr 2011)	20%	20%
Wpływ innowacyjnych usług publicznych na działalność przedsiębiorstw (Innobarometr 2011)	17%	15%
Zamówienia publiczne jako czynnik innowacji w biznesie	18%	24%
Zamówienia publiczne produktów zaawansowanych technologii (Światowe Forum Ekonomiczne)	3,3	3,8

Źródło: Komisja Europejska, *European Public Sector Innovation Scoreboard* 2013, op.cit.

Wcześniej, bo już w 2010 r. Komisja Europejska opublikowała raport pt. „*Innobarometr 2010. Analytical Report on Innovation in Public Administration*”, prezentujący wyniki badań na temat innowacyjności ponad 4000 organizacji administracji publicznych z 27 państw członkowskich oraz Norwegii i Szwajcarii. Badania wykazały aktywność innowacyjną dwóch trzecich organizacji w ostatnich 3 latach, polegającą na wprowadzeniu nowej bądź istotnie ulepszonej usługi publicznej. W przypadku polskich organizacji administracji publicznej biorących udział w badaniu (409 organizacji) ponad 67% z nich potwierdziło taką aktywność. Wskaźnik ten kształtuje się na poziomie średniej europejskiej. Wyniki badań opublikowane w Innobarometrze wykazały, że aktywność innowacyjna podmiotów odpowiedzialnych za dostarczanie usług publicznych zależy od dysproporcji występujących pomiędzy potrzebami społecznymi a ograniczonymi zasobami. Im jest ona większa, tym większa potrzeba poszukiwania innowacyjnych rozwiązań.

Dla uhonorowania najbardziej innowacyjnych organizacji administracji publicznych w UE, Komisja Europejska w 2013 r. przyznała nagrody European Prize for Innovation in Public Administration 9 organizacjom administracji publicznej. Na podstawie czterech kryteriów wyłaniani są laureaci w trzech kategoriach: innowacji dla obywateli, innowacji dla firm, innowacji w dziedzinie badań i edukacji. Żadna polska organizacja administracji publicznej nie zdobyła do tej pory wyróżnienia.

Drugą instytucją monitorującą innowacje w sektorze publicznym jest OECD. W ramach inicjatywy „Obserwatorium innowacji sektora publicznego” gromadzone są informacje o innowacjach wdrożonych w organizacjach publicznych na świecie, które przyczyniły się do poprawy efektywności kosztowej, jakości usług publicznych lub satysfakcji użytkowników. Celem platformy jest inspirowanie do wdrażania nowych rozwiązań, szukania partnerów, promowania innowacyjności w sektorze publicznym. Obecnie obserwatorium dostarcza informacji na temat 109 praktyk, wśród których dominują innowacje procesowe. Ich analiza pozwala zarysować kilka charakterystycznych trendów w innowacjach publicznych. Pierwszy dotyczy personalizacji usług publicznych, drugi działań skierowanych na osiągnięcie oszczędności poprzez konsolidację funkcji jednostek administracji publicznej, np. w centrach usług wspólnych, kolejny związany jest z kreowaniem warunków konkurencyjnych. Innowacje w sektorze publicznym polegają często także na wprowadzaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Spośród wszystkich innowacji zgłoszonych do systemu monitorowania 7 zostało wdrożonych w Polsce, głównie na poziomie administracji rządowej.

Innowacyjność polskich jednostek samorządu terytorialnego

Potencjał innowacyjny samorządu terytorialnego jest duży. Innowacje mogą być wprowadzane niemal we wszystkich obszarach działalności gmin (w jej strukturach administracyjnych, w procesie świadczenia usług publicznych jak i zarządzania samorządowego) oraz w odniesieniu do różnych typów lokalnych usług publicznych (administracyjnych, społecznych, czy technicznych). Zastosowanie znajdują różne typy innowacji: organizacyjne, usługowe, procesowe i komunikacyjne. Warto zwrócić uwagę na teoretyczne i ideowe zaplecze wymienionych przykładów innowacji w samorządzie terytorialnym. Wynikają one z założeń nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania lokalnego. Te pierwsze koncentrują uwagę na dążeniu do poprawy efektywności działania, te drugie na wypracowywaniu rozwiązań w warunkach negocjacji i dążenia do konsensu oraz zaangażowania społecznego w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego.

Zaobserwowane innowacje organizacyjne wdrożone przez jednostki samorządu terytorialnego polegały na przekształceniach wewnątrzorganizacyjnych, głównie w strukturach organizacyjnych urzędów i systemach zarządzania zasobami ludzkimi. Ponadto można zaobserwować trend polegający na tworzeniu struktur zewnętrznych w postaci holdingów komunalnych, grup zakupowych, centrów usług wspólnych. Innowacją

organizacyjną są także nowe formy współpracy międzysamorządowej (spółdzielnie socjalne) i międzysektorowej (strategiczne partnerstwa wielosektorowe).

Tabela 3. Organizacyjne innowacje samorządowe według typów i koncepcji zarządzania samorządowego

Typ innowacji organizacyjnej	Przykłady innowacji	
	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie
Innowacje wewnątrzorganizacyjne	Zespoły zadaniowe Decentralizacja planowania i funkcji kontrolnych Redukcja poziomów hierarchii Koła jakości Certyfikaty jakości	Sieci wiedzy
Innowacje organizacyjne zewnętrzne	Współpraca/sieci – holding komunalny, samorządowa spółdzielnia socjalna Outsourcing/prywatyzacja – kontraktowanie usług publicznych podmiotom prywatnym i społecznym Offshoring - centra usług wspólnych Nowe formy współpracy między-samorządowej	Obywatelskie audyty jakości Koprodukcja w usługach publicznych Partycypacyjne metody zarządzania Wielosektorowe strategiczne partnerstwa lokalne Uczestnictwo w krajowych i międzynarodowych sieciach powiązań

Źródło: opracowanie własne

Spośród innowacji usługowych na uwagę zasługują różnego rodzaju e-usługi, np. one window services, leczenie przez internet, monitoring pacjenta, e-doradztwo np. w zakresie segregacji odpadów, ale także innowacje ekologiczne, innowacje technologiczne. Ich istotą jest zwiększanie dostępności do usług publicznych za pomocą technologii informacyjno-komunikacyjnej, których szerokie stosowanie w administracji publicznej promuje nowe zarządzanie publiczne.

Innowacje procesowe w jednostkach samorządu terytorialnego będą związane z wdrażaniem elektronicznej administracji i elektronicznego obiegu dokumentacji, ale także nowoczesnych narzędzi zarządzania, w tym zintegrowanego zarządzania strategicznego i monitoringu rozwoju, innowacyjnych metod partycypacji społecznej czy koprodukcyjnych metod projektowania usług publicznych. W tej grupie innowacji można odnaleźć praktyki, które dążą do poprawy efektywności usług publicznych, jak i lepszego dopasowania polityki lokalnej i zarządzania samorządowego do potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

Ostatnia grupa to innowacje komunikacyjne, polegające m.in. na wykorzystaniu mediów społecznościowych w polityce informacyjnej jednostki sektora publicznego, prowadzeniu blogów przez przedstawicieli władz samorządowych, uruchamianiu interaktywnych portali internetowych udostępniających dane np. w zakresie monitoringu strategii rozwoju czy wydatków samorządowych. Realizowane za ich pomocą postulaty

przejrzystości i otwartego dostępu do danych publicznych wpisują się w założenia koncepcji współzarządzania publicznego.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego w kontekście procesów innowacyjnych występują w podwójnej roli. Z jednej strony są one uczestnikami regionalnych systemów innowacji, w których pełnią funkcję kreatorów odpowiednich warunków dla przebiegu procesów innowacyjnych i powiązań w systemie innowacji. Z drugiej strony same mogą stać się innowatorami, wprowadzając nowe rozwiązania do swoich struktur administracyjnych, procesów produkcji i dostarczania usług publicznych oraz procesów zarządzania. Zdolność do wprowadzania innowacji, zwłaszcza technologicznych, zależy od możliwości finansowych jednostki, a także otwartości i zapotrzebowania na nie ze strony władz i administracji oraz odbiorców usług publicznych. Generowanie innowacji (organizacyjnych, procesowych, społecznych, z zakresu zarządzania) w dużym stopniu jest determinowane potencjałem, wiedzą, kreatywnością, przedsiębiorczością samych urzędników i przedstawicieli władz samorządowych. Także umiejętność współdziałania międzysektorowego jest czynnikiem korzystnym dla rozwoju innowacji, bowiem najczęściej powstają one w warunkach kumulacji wiedzy, doświadczenia i różnych perspektyw analizy i oceny, jakimi dysponują podmioty administracji publicznej, prywatnej, czy społecznej.

Nie ulega wątpliwości, że innowacje w samorządzie terytorialnym są konieczne, zwłaszcza w kontekście postulatu poprawy sprawności jego działania i skuteczności w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Innowacje pozwalają bowiem za pomocą nowych środków i metod realizować dotychczasowe zadania publiczne, a także generować nowe usługi dla obywateli. „Nowe” zwykle stanowi odpowiedź na wcześniejsze niesprawności, czy niską jakość usługi publicznej.

Trudno ocenić skalę innowacyjności sektora samorządowego w Polsce ze względu na brak kompleksowych danych na ten temat. Bez wątpienia polskie jednostki samorządu terytorialnego poddawane są ciągłej presji innowacyjności i jej ulegają. Świadczy o tym coraz większa liczba zastosowanych innowacji, ale także działanie w środowiskach lokalnych innowatorów społecznych. Istotnym czynnikiem stymulującym zmiany są środki finansowe pochodzące z budżetu UE, przeznaczone m.in. na projekty systemowe dotyczące wsparcia zarządzania. Ale przede wszystkim nieskuteczność dotychczasowych narzędzi i metod działania skłania jednostki samorządu terytorialnego do kreowania nowych pomysłów i wdrażania innowacyjnych rozwiązań.

Literatura:

1. Alberti A., G. Bertucci, *Replicating Innovations in Governance: An Overview*, w: *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, Department of Economic and Social Affairs. United Nations New York 2006.
2. Bekkers V., J. Edelenbos, B. Steijn, *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, IIAS series Governance and Public Management, Palgrave, Houndmills/New York 2011.
3. Bekkers V., L. Tummers, W. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013, referat prezentowany na konferencji EGPA 2013, Edynburg, 11-13 wrzesień 2013.
4. Bourgon J., *The Future of Public Service: A Search for a New Balance*, Australian Journal of Public Administration, 2008, Vol. 67.
5. Evers A., B. Ewert, T. Brandsen (red.), *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network asbl, 2014.
6. Hartley J., *Innovation in governance and public services. Past and Present*, Public Money & Management 2005, 25(1).
7. Howard J. H., *Innovation, Ingenuity and Initiative The adoption and application of new ideas in Australian local government*, ANSZOG Institute for Governance, Australian Centre of Excellence for Local Government, Canberra 2012.
8. *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz ARC, Sofia 2013.
9. Komisja Europejska, *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013, A pilot exercise*, Bruksela 2012.
10. Kożuch B., *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Adam Bosiacki, Hubert Izdebski, Aleksander Nelicki, Igor Zachariasz (red.), Liber, Warszawa 2010.
11. Moulaert F., *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, w: *Can neighbourhoods save the city?*, Frank Moulaert, Flavia Martinelli, Eric Swyngedouw, S. González, (red.), Routledge, London, New York 2010.
12. OECD, European Communities, *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3 Edition, 2005.
13. OECD, *Local Economic and Employment Development*, Forum on Social Innovations, <http://www.oecd.org/regional/leed/leedforumonsocialinnovations.htm> (dostęp maj 2014)
14. Osborne S., L. Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organization*, Routledge, Londyn 2005.
15. Sorensen E., J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector*, The Innovation Journal, 2012, nr 1.
16. TEPSIE, *Overview of Social Innovation, Part1 Defining Social Innovation*, 2012.
17. Walker R., *Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government*, Public Administration, 2006, Vol. 84.
18. Windrum P., *Innovation and entrepreneurship in public services*, w: *Innovation in Public Sector Services*, Paul Windrum, Per Koch (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2008.

Streszczenie

Rozdział podejmuje problematykę innowacji w samorządzie terytorialnym. Ukazuje on specyfikę innowacji publicznych oraz identyfikuje typy innowacji w samorządzie terytorialnym. Tłem dla prowadzonych rozważań są dwa nurty zarządzania samorządowego: nowe zarządzanie publiczne oraz współzarządzanie. W rozdziale podjęto także próbę oceny innowacyjności polskiego sektora publicznego na tle krajów UE, przy użyciu wskaźników innowacyjności publikowanych przez Komisję Europejską i OECD. Niskie lokaty w rankingach wskazują na konieczny kierunek zmian w zarządzaniu samorządowym.

Słowa kluczowe:

innowacja w sektorze publicznym, samorząd terytorialny, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie

dr Dorota Sikora-Fernandez
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
Uniwersytet Łódzki

Dorota Sikora-Fernandez *Zarządzanie miastem w dobie społeczeństwa informacyjnego*¹

Wstęp

Pojęcie społeczeństwa informacyjnego było znane już w latach 60., jednak doprecyzowano je w połowie lat 90. w raporcie Bangemanna². Zgodnie z nim, społeczeństwo informacyjne posiada możliwości i jest zdolne do użytkowania systemów informatycznych oraz wykorzystania usług telekomunikacyjnych do przysyłania oraz zdalnego przetwarzania wszelkich informacji. Zaawansowanie technologiczne oraz innowacyjność są współcześnie wyznacznikiem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, regionu czy miasta. Są też wyznacznikiem postępu cywilizacyjnego, pozwalając na zmianę istniejącego układu gospodarczego w nowy, bardziej efektywny system, oparty na wysokiej zdolności konkurencyjnej. Rozwój miasta opartego na nowoczesnych technologiach wymaga jednak posiadania, oprócz samych technologii, odpowiednio przygotowanej infrastruktury, zbudowania baz danych, które mogłyby zostać połączone w sieć informacyjną miasta oraz budowy systemu zarządzania opartego na integracji społecznej, współrzędzeniu i współodpowiedzialności za funkcjonowanie miasta.

Wobec nowych procesów zachodzących w obszarze społeczno-gospodarczym miasta, wyzwaniem władz lokalnych jest zatem przededefiniowanie systemu zarządzania oraz jego adaptacja do zmieniających się czynników rozwojowych. Przystosowanie miast do wszelkich zmian nie jest możliwe do ujęcia w sztywne ramy. Coraz częściej jednak władze publiczne wykorzystują innowacje i nowoczesne technologie w procesach zarządzania rozwojem miast. Wykorzystanie zaawansowanych technologii w odniesieniu do zarządzania miastem powinno odbywać się w każdym z obszarów funkcjonowania miasta, zaczynając od planowania, poprzez realizację zadań własnych, a kończąc na kontroli i monitoringu działań. Sam system zarządzania miastem składa się z dwóch płaszczyzn – pierwszej, związanej z procedurami i regułami zarządzania oraz drugiej, na którą składają się kadry kierownicze, infrastruktura techniczna oraz zaplecze informatyczne, za pomocą których realizowana jest działalność

¹ Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr 2011/03/B/HS4/03892

² Europe and the Global Information Society: Recommendations to the European Council

władz lokalnych³. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile polskie miasta dostosowały instrumentarium zarządzania do nowych wyzwań, do których należy między innymi zaawansowanie technologiczne oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego. Artykuł stanowi podstawę do dalszych badań na temat nowych technik i metod zarządzania miastem w kontekście wykorzystania zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Spółeczeństwo informacyjne

Idea społeczeństwa informacyjnego jest dobrze znana na całym świecie od wielu lat. Już przed II wojną światową ekonomista Friedrich von Hayek uznał informację jako dobro niematerialne, a samo pojęcie *społeczeństwa informacyjnego* rozwinęło się w latach 60. ubiegłego wieku, po publikacji artykułu Tadao Umesao o społeczeństwie opartym na przetwarzaniu informacji⁴. Późniejsze publikacje wyraźnie wskazywały rolę usług i technologii intelektualnych oraz konieczność przetwarzania i wykorzystywania informacji w rozwoju społeczno-gospodarczym świata. Informacja stała się zatem kluczowym zasobem nowoczesnej i sprawnie funkcjonującej gospodarki, zasób ten jest szczególnie między innymi z uwagi na wszechstronność oddziaływania oraz metody jego przetwarzania i przesyłania⁵. Dzięki tym metodom przetwarzanie informacji jest istotą tworzenia dochodu narodowego⁶.

Termin *społeczeństwo informacyjne* znalazł się w wielu dokumentach strategicznych wielu krajów oraz organizacji polityczno-gospodarczych świata. W Europie po raz pierwszy użyto go w 1978 r. w raporcie o kierunkach rozwoju Francji. W 1994 roku Unia Europejska przygotowała *Raport Bengemanna*, w którym wymieniono korzyści społeczne i gospodarcze przekształcenia społeczeństwa poprodukcyjnego w społeczeństwo informacyjne⁷. W 2005 roku przyjęto także program budowy społeczeństwa informacyjnego – *European Information Society 2010*. Wśród polskich dokumentów dotyczących budowy społeczeństwa informacyjnego warto wymienić chociażby zalecenia I Kongresu Informatyki Polskiej z 1994 roku, na którym podkreślono konieczność uwzględnienia roli i znaczenia teleinformatyki w nowej strategii rozwoju kraju oraz raport *Polska w drodze do Globalnego Społeczeństwa*

³ Bról R. (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław, 2004, s. 177

⁴ Papińska Kacperk J. (red.), *Spółeczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 4.

⁵ Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

⁶ Goban-Klas T., Sienkiewicz P., *Spółeczeństwo informacyjne, Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Wyd. Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999.

⁷ Raport Europa a społeczeństwo globalnej informacji – zalecenia dla Rady Europy, zwany potocznie Raportem Bengemanna, definiuje społeczeństwo informacyjne jako między innymi charakteryzujące się przygotowaniem i zdolnością do wykorzystania systemów teleinformatycznych w życiu społeczno-gospodarczym.

Informacyjny opracowany w 2002 roku przez United Nations Development Programme (UNDP)⁸. Ostatnim polskim dokumentem jest Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 roku, uwzględniająca priorytety europejskiej polityki w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego wynikające z założeń *Strategii Lizbońskiej* oraz inicjatyw „eEurope – społeczeństwo informacyjne dla wszystkich”.

Spółeczeństwo informacyjne, nie ma jednej, jednolitej definicji. W zależności od dyscypliny naukowej, różna jest waga poszczególnych elementów charakteryzujących to społeczeństwo. Ta wieloaspektowość definicji wynika oczywiście z przyjętego kryterium identyfikacji. Z technicznego punktu widzenia największe znaczenie dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego ma rozwój zaawansowanych technik ICT, które pozytywnie wpływają na obszar społeczny i gospodarczy państwa, przekształcając istniejące systemy zatrudnienia, sprawowania władzy, edukacji, produkcji i usług. Pod względem ekonomicznym największe znaczenie mają informacja i wiedza, które stały się towarem na skalę globalną. W odniesieniu do przestrzeni, na skutek rozwoju zaawansowanych technik teleinformacyjnych, daje się zauważyć zmiany polegające na zatarciu granic narodowych, kulturowych oraz gospodarczych w obrębie społeczeństwa globalnego. Istniejące w przestrzeni wirtualnej infolinie i infostrady przekraczają przecież granice terytoriów poszczególnych państw⁹. Z kolei w kontekście kulturowym można stwierdzić, iż współczesna kultura zostaje przeniesiona do rzeczywistości wirtualnej.

Większość autorów za najważniejsze w rozwoju społeczeństwa informacyjnego uznaje istniejące w jego obrębie systemy informacji i komunikacji. Zamiennie stosuje się nazwy – społeczeństwo cyfrowe, społeczeństwo sieci czy społeczeństwo medialne. Niezależnie jednak od podejścia, we wszystkich próbach definicji powtarzają się pewne cechy wspólne charakteryzujące społeczeństwo informacyjne. Zalicza się do nich:

- rozwinięte środki do wytwarzania, przetwarzania, gromadzenia i przesyłania informacji,
- umiejętności społeczeństwa w zakresie wykorzystywania technologii informacyjnych,
- wysoki wskaźnik wykorzystania technologii informacyjnych w życiu społeczno-gospodarczym.

Ocena poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego zależy od przyjętych parametrów. Powszechnie za najważniejsze wskaźniki rozwojowe w danym państwie uznaje się:

⁸ United Nations Development Programme (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju) – agenda ONZ, działająca od 1971 roku, obecnie w 166 krajach, koncentrująca się na rozwiązywaniu problemów rozwojowych.

⁹ Haber L.H. (red.), Komunikowanie i zarządzanie w społeczeństwie informacyjnym. Wybrane zagadnienia, Nomos, Kraków 2011, s. 27.

- ilość komputerów przypadająca na obywatela,
- odsetek ludności posługującej się technikami teleinformatycznymi,
- dostęp do Internetu,
- udział przemysłu i usług teleinformatycznych w PKB,
- wskaźnik zatrudnienia w przemyśle i usługach teleinformatycznych,
- oferta usług teleinformatycznych w administracji publicznej¹⁰.

Reasumując problem definicyjny, należy uznać, że społeczeństwo informacyjne jest kolejnym etapem rozwoju społecznego, opartym na nowoczesnych technikach teleinformatycznych oraz rozbudowanej sieci telekomunikacyjnej obejmującej swoim zasięgiem wszystkich obywateli. Społeczeństwo informacyjne posiada wysoko rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania, będące podstawą tworzenia dochodu narodowego, a także dostarczające źródeł utrzymania większości społeczeństwa. Należy podkreślić, że istotnym czynnikiem definiującym społeczeństwo informacyjne jest nie tylko powszechny dostęp, ale także umiejętność korzystania przez obywateli z technologii teleinformatycznych w ich działalności zawodowej i osobistej.

Jednym z tematów debaty na temat społeczeństwa informacyjnego w Europie jest rola kapitału społecznego przyczyniająca się do rozwoju nowych mediów. Kapitał społeczny można zdefiniować jako cechy wszystkich organizacji społecznych opartych na współpracy na rzecz wzajemnych korzyści, zaufania i zaangażowania obywatelskiego¹¹. Nowe media natomiast to dość szerokie pojęcie, dotyczące wielu różnych form komunikacji elektronicznej, które są możliwe dzięki użyciu technologii komputerowej, wykorzystujących m.in. publikacje elektroniczne na CD-ROM, DVD, telewizję cyfrową i przede wszystkim Internet¹². Studia nad rozwojem Internetu pokazują, iż znaczna część społecznego, ekonomicznego i społecznego życia ludzi przeniosła się do rzeczywistości wirtualnej. Liczba użytkowników sieci wzrosła w 2011 roku w porównaniu do roku 2000 o 500%. Podobne zmiany zaszły w obszarze gospodarczym, czego wyznacznikiem jest chociażby ciągle rosnąca liczba transakcji handlowych zawieranych w Internecie¹³.

¹⁰ Haber L.H. (red.), op. cit. , s. 24.

¹¹ Sierra Caballero F., Ciudadania digital y sociedad de la informacion en la Union Europea. Un analisis critico, w: Andiamos, Volumen 9, número 19, mayo-agosto, 2012, s. 259.

¹² www.stat.gov.pl , (05.04.2013 r.)

¹³ Leeuw F., Leeuw B., Cyber society and digital policies: Challenges to evaluation?, w: Evaluation 18(1), 2012, s. 112

Zarządzanie miastem

Miasta są strukturami organizacyjnymi, które z uwagi na złożoność przebiegających w nich procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, wymagają od swoich menedżerów szerokiej wiedzy dotyczącej metod i sposobów zarządzania w szybko zmieniającej się rzeczywistości. funkcjonowanie miasta reguluje między innymi ustawa o samorządzie gminnym¹⁴. Zarządzanie miastem jest rozumiane, jako jedna z form kierowania działalnością miasta jako jednostki organizacyjnej, w celu zapewnienia realizacji jej celów przy jednoczesnym zachowaniu zasady racjonalnego gospodarowania¹⁵.

Przedmiotem działalności jednostki samorządowej jaką jest miasto, jest wykonywanie zadań publicznych, za pomocą między innymi środków prawnych, w tym instrumentów władzy. Podstawę do sprawowania władzy stanowią trzy główne czynniki:

1. Kompetencje formalne – rozumiane jako źródła władzy, wynikające zarówno z norm prawnych, jak i uprawnień organizacyjnych administracji publicznej.
2. Kompetencje materialne – wynikające z posiadania określonych zasobów materialnych i niematerialnych, istotnych dla funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego.
3. Kompetencje intelektualne – uzależnione od cech osobowych osób sprawujących władzę w mieście oraz ich wiedzy i umiejętności¹⁶.

Miasto jest otwartym systemem, posiadającym swoją strukturę organizacyjną i konkretne cechy, wskazane w teorii organizacji i zarządzania¹⁷:

1. Jest zorientowanym celowo tworem człowieka – miasto tworzą wszyscy członkowie określonego terytorium, a jednym z jej celów jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej oraz podnoszenie poziomu życia na danym terenie;
2. W skład organizacji wchodzi ludzie oraz środki rzeczowe – między innymi infrastruktura;
3. Miasto jest organizacją wyodrębnioną z otoczenia, posiada własną strukturę organizacyjną, przekazującą do swojego otoczenia dobra, usługi oraz informacje i wartości;
4. Miasto posiada wyodrębniony człon kierowniczy – członkowie wspólnoty wybierają władzę wykonawczą i uchwałodawczą gminy;
5. Sposoby współdziałania pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracyjnymi w mieście są utrwalone w drodze formalizacji.

¹⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz.U. nr 16 poz. 95, z późniejszymi zmianami.

¹⁵ Gaczek W.M., Zarządzanie w gospodarce przestrzennej, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003, s. 15.

¹⁶ Bról R. (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 162-163.

¹⁷ Bielski M., „Podstawy teorii organizacji i zarządzania”, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 35

Procesy zarządzania dotyczą zarówno organizacji komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Zgodnie z definicją, zarządzanie jest zestawem działań skierowanym na zasoby organizacji, wykonywanym z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny. Zestaw ten, zgodnie z propozycją Fayola, obejmuje planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie oraz kontrolowanie¹⁸. Zapewnienie sprawnego oraz skutecznego osiągnięcia celów jest więc miarą efektywności zarządzania. Sprawność oznacza bowiem wykorzystywanie zasobów w sposób wykluczający ich marnotrawienie, skuteczność natomiast to inaczej powodzenie w działaniu¹⁹.

Odpowiedzialność za skuteczność zarządzania miastem spoczywa na władzy lokalnej. Markowski zwraca uwagę na dwukierunkowość zarządzania w mieście: zarządzanie urzędem miejskim („wewnętrzne”) oraz zarządzanie nakierowane „na zewnątrz”, czyli zarządzanie miastem jako całością²⁰. Wskazuje również na różnice w programowaniu rozwoju jednostek publicznych oraz jednostek gospodarczych. Należy w tym miejscu podkreślić, iż władze miejskie, działając na rzecz rozwoju lokalnego, powinny koncentrować swoją uwagę na wytyczonych celach społecznych i gospodarczych oraz poprawie warunków bytowych mieszkańców. Zatem realizacja celów rozwoju lokalnego nie powinna opierać się już jedynie o procedury formalno-prawne. We współczesnym świecie ważny jest sposób, w jaki jednostka samorządowa współpracuje z lokalnymi partnerami społeczno-gospodarczymi oraz jak i na ile skutecznie inicjuje i koordynuje procesy społeczno-gospodarcze²¹.

Brol charakteryzuje system zarządzania miastem za pomocą dwóch elementów:

- instrumentów oraz reguł zarządzania;
 - kadr kierowniczych i wyposażenia materiałowego, technicznego oraz informatycznego²².
- Funkcjonowanie miasta w warunkach konkurencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz rozwój zarządzania publicznego, jako jednego z obszarów zarządzania zmuszają władze lokalne do przenoszenia do sektora publicznego sposobów i metod zarządzania występujących do tej pory w sektorze prywatnym²³. W literaturze przedmiotu od lat toczy się dyskusja, czy miastem można zarządzać dokładnie tak, jak przedsiębiorstwem prywatnym. Markowski²⁴ uważa, iż samorządy terytorialne powinny adaptować techniki zarządzania sprawdzone w sektorze prywatnym, pomimo wielu ograniczeń związanych

¹⁸ Por. Griffin R., „Podstawy zarządzania organizacjami”, PWN, Warszawa 2002, s. 38

¹⁹ Griffin R., op. cit, s.38.

²⁰ Markowski T., Zarządzanie rozwojem miast”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 16.

²¹ Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Polityka miejska a rozwój sektora MSP, w: Lachiewicz S., Matejun M. (red.), Zarządzanie rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw, Wolters-Kluwer Polska, 2011, s. 128-149.

²² Brol R., op. cit. s. 174.

²³ Wojciechowski E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s. 36.

²⁴ Markowski T., op. cit., s. 102.

z obowiązującym prawem, celami funkcjonowania czy choćby prowadzoną działalnością. W systemie zarządzania miastem władze lokalne mają do dyspozycji szereg instrumentów, a decyzje co do ich wyboru i wykorzystania uzależnione są od uwarunkowań występujących w danym okresie w konkretnym mieście.

Technologie informacyjne jako instrument wzmacniający konkurencyjność miasta

W celu realizacji zadań własnych jednostka samorządu terytorialnego musi być wyposażona w określone narzędzia, czyli prawnie określone sposoby „jakie podmiot polityki może użyć do skłonienia innych jednostek do dostosowania swych zachowań do celów tej polityki”²⁵. Definicja ta odnosi się wprawdzie do polityki prowadzonej przez jednostkę terytorialną, polityka natomiast jest definiowana jako działalność kierownictwa danej organizacji, nastawiona na realizację przyjętych celów – można zatem przyjąć, iż jest nierozdzielnie związana z procesem zarządzania miastem. Instrumenty, jakimi dysponują władze lokalne można pogrupować w odpowiednie kategorie – w zależności od ich charakteru wyróżniamy zatem instrumenty administracyjno-prawne, finansowe, informacyjne, techniczne, itp. Z kolei z uwagi na zasięg oddziaływania możemy zidentyfikować instrumenty powszechne, lokalne lub indywidualne. Głównym zamysłem jest skuteczne oddziaływanie na dynamikę rozwoju jednostki terytorialnej oraz poziom jej konkurencyjności.

Konkurencyjność gospodarki jest definiowana jako „zdolność przystosowania się do nowych warunków pozwalających utrzymać lub poprawić pozycję w ujęciu globalnym”²⁶. W odniesieniu do miasta konkurencyjność jest albo stanem trwałej przewagi, jaką jednostka terytorialna osiągnęła, w stosunku do innych miast, albo procesem konkurowania – czy to poprzez istnienie lub tworzenie odpowiednich warunków dla funkcjonujących w nim podmiotów gospodarczych, tak, aby mogły one uzyskać przewagę konkurencyjną (konkurowanie pośrednie), czy też poprzez bezpośrednie rywalizowanie jednostek terytorialnych o środki finansowe, przyciągnięcie inwestorów, organizację ponadlokalnych imprez kulturalnych, itp.

Coraz częściej do najważniejszych czynników, na których opiera się rozwój jednostek miejskich, zaliczają się kapitał społeczny, wiedza oraz zaawansowane technologie, pozwalające oszczędzać zarówno czas, jak i energię. Rozwój i konieczność wykorzystywania zaawansowanych technologii w procesach zarządzania miastem stają się w obecnych czasach nieuniknione. W nowoczesnej, globalnej gospodarce konkurencyjność jednostek

²⁵ Markowski T., op. cit. s. 25

²⁶ Markowski T., op. cit. s. 102.

gospodarczych w dużej mierze zależy od stopnia innowacyjności oraz posiadanej wiedzy. Analogicznie, konkurencyjność jednostek terytorialnych zależy od innowacyjności ich gospodarki, posiadanej wiedzy oraz sposobu i szybkości udostępniania informacji. Wysokiej jakości lokalna administracja publiczna, nakierowana na podnoszenie i wspieranie innowacyjności, a także ułatwiająca dostęp do informacji oraz zmniejszająca procedury administracyjne jest jednym ze współczesnych czynników konkurencyjności miasta²⁷.

Wiedza i informacje są jednym z głównych czynników funkcjonowania każdej organizacji, a zatem wykorzystywanie zaawansowanych technologii informacyjnych w procesie zarządzania miastem pozwala znacznie efektywniej wykorzystywać jego zasoby. Ciekawą koncepcją w zakresie wykorzystania zaawansowanych technologii w procesach zarządzania miastem, czy w ogóle w administracji publicznej, jest koncepcja „Government as a Platform” Tima O’Reilly. Koncepcja ta zakłada funkcjonowanie administracji publicznej jako platformy będącej otoczeniem funkcjonowania innych podmiotów, często prywatnych lub z III sektora, mogących na jej bazie dostarczać społeczeństwu szereg innowacyjnych usług, także z zakresu użyteczności publicznej. Oznacza to, że administracja publiczna nie posiada szczegółowo zdefiniowanych zadań w zakresie e-usług, powinna natomiast dostarczać surowe dane, które mogą być przetwarzane i posłużyć do stworzenia własnych e-usług właśnie podmiotom sektora prywatnego lub organizacjom pozarządowym²⁸. Takie podejście do zaawansowanych technologii w procesach zarządzania w mieście pozwala uniknąć odpowiedzialności za tworzenie, utrzymywanie i finansowanie aplikacji wymagających określonych zdolności programistycznych.

Rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych wymusza potrzebę reorganizacji tak na podmiotach gospodarczych, jak i podmiotach publicznych. Konieczność wykorzystywania technik ICT w nowoczesnym, współczesnym mieście, pojawia się w praktycznie każdym obszarze funkcjonowania jednostki terytorialnej. Biorąc pod uwagę, iż miasta konkurują między sobą o nowych inwestorów, mieszkańców, czy choćby środki finansowe, rozwój wysokich technologii, pozwalający na szybki, nieograniczony przesył danych, dostępność baz danych, powstawanie efektywnej i łatwo programowalnej infrastruktury oraz rozbudowywana sieć czujników i sterowników staje się w zasadzie koniecznością. Główną korzyścią jest poprawa jakości usług świadczonych użytkownikom

²⁷ Szczech-Pietkiewicz E., Konkurencyjność wybranych polskich miast na tle miast z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 34/2012, s. 129.

²⁸ Szerzej o koncepcji „Government as a Platform” pisze Andrzej Sobczak na portalu InteligentneMiasta.pl Miasto jako platforma – fundament Smart City, <http://inteligentnemiasta.pl/miasto-jako-platforma-fundament-koncepcji-smart-city/5239/> (data dostępu 15.06.2014 r.)

miasta oraz oszczędność nakładów finansowych, czasu i energii z punktu widzenia funkcjonowania miasta²⁹.

Wykorzystanie zaawansowanych technologii w odniesieniu do poprawy zarządzania miastem istotne jest w szczególności w takich obszarach, jak:

- gospodarka energetyczna,
- gospodarka transportowa,
- budownictwo mieszkaniowe,
- bezpieczeństwo mieszkańców,
- e-administracja.

Proces wdrażania technik ICT w samorządzie terytorialnym jest zgodnie z wymogami czasów współczesnych nieunikniony. W Polsce postępuje on jednak dość wolno, aby można było mówić o znacznym wpływie technologii na konkurencyjność jednostki terytorialnej. Polskie władze lokalne nie są w pełni przygotowane do wykorzystywania technik ICT - wynika to przede wszystkim z braku środków na wdrażanie nowych technologii. Ze wstępnych badań przeprowadzonych w ramach projektu „Koncepcja *smart city* jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta”³⁰ wynika, iż najwyższy stopień wykorzystania zaawansowanych technologii obserwuje się w takich obszarach funkcjonowania miasta, jak gospodarka energetyczna i transport publiczny. Jeśli chodzi o funkcjonowanie administracji publicznej, to wyzwaniem dla Polski jest realizacja Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011-2015, którego główne cele to:

- świadczenie usług informatycznych odpowiadające potrzebom obywateli i biznesu,
- zwiększenie sprawności i efektywności funkcjonowania administracji publicznej dzięki zastosowaniu nowoczesnych technik teleinformatycznych,
- tworzenie warunków dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Zakończenie

Definiując problem wykorzystania zaawansowanych technologii w procesie zarządzania miastem należy podkreślić, iż charakteryzują go nowe dla polskiej rzeczywistości zagadnienia poznawcze. W kontekście wsparcia procesów decyzyjnych dotyczących funkcjonowania i rozwoju miasta przez zaawansowane technologie trzeba zwrócić uwagę na podstawowe bariery, wynikające przede wszystkim z:

²⁹ Ratti C., Townsend A., „Splot społeczny”, w: Świat Nauki, Nr 10 (242), Październik 2011, s.32.

³⁰ Projekt realizowany przez Katedrę Zarządzania Miastem i Regionem, finansowany przez Narodowe Centrum Nauki. Jego celem jest poznanie zakresu wykorzystania koncepcji *smart city* na użytek zarządzania w miastach, w odniesieniu do realiów polskich.

- braku koordynacji w zapisach wielu dokumentów strategicznych sfery społecznej, gospodarczej i środowiskowej miast, co powoduje konflikty na etapie realizacji zadań wpisanych w każdy z tych dokumentów;
- słabego wykorzystania technologii ICT w polskich miastach;
- braku racjonalnego planowania długookresowego, w szczególności planowania przestrzennego i ekonomicznego.

Ponadto sprawne zarządzanie miastem wymaga stymulowania innowacyjności, użycia zaawansowanych technologii oraz współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami tak, aby sprzyjać inteligentnemu i zrównoważonemu rozwojowi³¹. Polska gospodarka wydaje się być mało innowacyjna na tle innych krajów europejskich, a władze lokalne w zbyt małym stopniu pracują nad poprawą warunków sprzyjających powstawaniu nowych pomysłów i idei³². Istotna jest również chęć do wykorzystywania zaawansowanych technologii nie tylko przez władze lokalne, ale także samo społeczeństwo. Samo bowiem posiadanie odpowiedniej infrastruktury nie wystarczy do budowania i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Konieczna jest również gotowość do jej wykorzystywania, posiadana wiedza oraz zaufanie pomiędzy administracją publiczną oraz społeczeństwem. Niezbędne jest także stworzenie rozwiązań prawnych pozwalających na bezpieczne gromadzenie, przesyłanie oraz przetwarzanie danych elektronicznych dotyczących wszystkich dziedzin życia społecznego oraz funkcjonowania miast.

Bibliografia

1. Bielski M., „Podstawy teorii organizacji i zarządzania”, C.H. Beck, Warszawa 2004.
2. Gaczek W.M., Zarządzanie w gospodarce przestrzennej, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003. Bról R. (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.
3. Goban-Klas T., Sienkiewicz P., *Spółeczeństwo informacyjne, Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Wydawnictwo Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999.
4. Griffin R., „Podstawy zarządzania organizacjami”, PWN, Warszawa 2002.
5. Haber L.H. (red.), *Komunikowanie i zarządzanie w społeczeństwie informacyjnym. Wybrane zagadnienia*, Nomos, Kraków 2011..
6. Leeuw F., Leeuw B., *Cyber society and digital policies: Challenges to evaluation?*, w: *Evaluation* 18(1), 2012.
7. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
8. Papińska Kacper J. (red.), *Spółeczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
9. Ratti C., Townsend A., „Splot społeczny”, w: *Świat Nauki*, Nr 10 (242), Październik 2011.
10. Sierra Caballero F., *Ciudadania digital y sociedad de la informacion en la Union Europea. Un analisis critico*, w: *Andiamos*, Volumen 9, número 19, mayo-agosto, 2012.

³¹ Wiśniewska J., Janasz K., *Innowacyjność organizacji w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju*, Difin, Warszawa 2012, s. 12.

³² Wiśniewska M., *Procesy innowacyjne a działania władz miejskich – wybrane problemy i przykłady*, [w:] Strahl D., Głuszczyk D., *Innowacyjność w rozwoju lokalnym i regionalnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 186.

11. Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Polityka miejska a rozwój sektora MSP, w: Lachiewicz S., Szczech-Pietkiewicz E., Konkurencyjność wybranych polskich miast na tle miast z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 34/2012.
12. Matejun M. (red.), Zarządzanie rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw, Wolters-Kluwer Polska, 2011.
13. Wiśniewska J., Janasz K., Innowacyjność organizacji w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, Difin, Warszawa 2012.
14. Wiśniewska M., Procesy innowacyjne a działania władz miejskich – wybrane problemy i przykłady, [w:] Strahl D., Głuszcuk D., Innowacyjność w rozwoju lokalnym i regionalnym, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
15. Wojciechowski E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003.
16. Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz.U. nr 16 poz. 95, z późniejszymi zmianami.
17. Sobczak A., Miasto jako platforma – fundament Smart City, <http://inteligentnemiasta.pl/miasto-jako-platforma-fundament-koncepcji-smart-city/5239/> (data dostępu 15.06.2014 r.)

Streszczenie

Spółczeństwo informacyjne jest kolejnym etapem rozwoju społecznego, opartym na nowoczesnych technikach teleinformatycznych oraz rozbudowanej sieci telekomunikacyjnej. Rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych wymusza potrzebę reorganizacji zarówno na podmiotach gospodarczych, jak i podmiotach publicznych. Nowe procesy społeczno-gospodarcze, w tym szeroko pojęta informatyzacja życia staje się wyzwaniem dla władz lokalnych i wymusza na nich przedefiniowanie systemu zarządzania oraz jego adaptację do zmieniających się czynników rozwojowych. Coraz częściej jednak władze publiczne wykorzystują innowacje i nowoczesne technologie w procesach zarządzania rozwojem miast. Wynika to z faktu, iż sprawne zarządzanie miastem wymaga stymulowania innowacyjności, użycia zaawansowanych technologii oraz współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami tak, aby sprzyjać inteligentnemu i zrównoważonemu rozwojowi.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile polskie miasta dostosowały instrumentarium zarządzania do nowych wyzwań, do których należy między innymi zaawansowanie technologiczne oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego. Wiedza i informacje są bowiem jednym z głównych czynników funkcjonowania każdej organizacji, a zatem wykorzystywanie zaawansowanych technologii informatycznych w procesie zarządzania miastem pozwala znacznie efektywniej wykorzystywać jego zasoby.

Słowa kluczowe:

społczeństwo informacyjne, smart city, miasto, rozwój technologie

Anna Górczyńska *Wspieranie innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych*

Wprowadzenie

Pojęcie innowacyjności jest obecnie szeroko stosowane, a nawet w pewnych sytuacjach nadużywane dla uzasadnienia konieczności modernizacji gospodarki Unii Europejskiej. Procesy globalizacyjne oraz kryzys gospodarczy bezpośrednio wpłynęły na konieczność opracowania politycznej i ekonomicznej strategii rozwoju Unii Europejskiej¹, która będzie uwzględniała nie tylko konkurencyjność, ale także nowoczesny i innowacyjny rozwój, uwzględniający dynamiczny postęp technologiczny. Jednocześnie Strategia Europa 2020 podkreśla znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw dla wzrostu gospodarczego, przeciwdziałania skutkom kryzysu oraz wzrostu innowacyjności państw członkowskich UE.

Literatura przedmiotu² oraz Komisja Europejska³ podaje różne definicje innowacyjności i wyróżnia jej podstawowe cztery typy:

1. innowacyjność produktu oznaczająca stworzenie lub ulepszenie dobra lub usługi,
2. innowacyjność procesu oznaczająca stworzenie lub ulepszenie metody produkcji lub dostawy,
3. innowacyjność strategii marketingowej polegająca na stworzeniu nowych metod marketingowych,
4. innowacyjność organizacyjna polegająca na wprowadzeniu nowej organizacji miejsca pracy, nowej praktyki biznesowej lub nowych relacji z partnerami zewnętrznymi.

¹ Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r. Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020.

² W literaturze prawniczej oraz ekonomicznej występuje szereg publikacji dotyczących innowacyjności m.in. A. Akiike, Can Firms Simultaneously Pursue Technology Innovation and Design Innovation, *Annals of Business Administrative science* 2014, Nr 3, s. 169-181; E. Stawasz, Innowacje a konkurencyjność małych przedsiębiorstw, *Zeszyty Naukowe, Organizacja i Zarządzanie*, wyd. Politechniki Łódzkiej 2013 r., s. 17-28; E. Stawasz, Innovation capacity of enterprises – selected issues, *Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica* (227) 2013, s. 107-127; E. Stawasz, Rozwój badań nad innowacyjnością i konkurencyjnością małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica* (234) 2010, s. 123-136; red. T. Kraśnicka, T. Ingram, *Innowacyjność przedsiębiorstw: koncepcje, uwarunkowania i pomiar*, wyd. UE, Katowice 2014, red. A. Wilmańska, *Innowacyjność 2010, Raport PARP 2010*; T. Szymanek, *Innowacyjność w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2013; J. Duraj, M. Papiernik-Wojdera, *przedsiębiorczość i innowacyjność*, Difin 2010.

³ www.europa.eu/enterprise/innovation.

Istotne znaczenie sektora MŚP dla rozwoju gospodarczego wszystkich państw członkowskich UE uzasadnia debatę dotyczącą dopuszczalności wspierania tego sektora poprzez system zamówień publicznych. Z punktu widzenia analizy regulacji prawnych zamówienia publiczne regulowane są zarówno w prawie UE⁴, jak również w prawie krajowym wszystkich państw członkowskich. Zakres stosowania prawa UE lub prawa krajowego jest zależny od przekroczenia tzw. progów określonych w rozporządzeniach UE⁵.

Zamówienia publiczne mają w swoim założeniu służyć przede wszystkim realizacji celów ekonomicznych, a więc uzyskaniu dobra lub usługi o jak najlepszej jakości za jak najkorzystniejszą cenę. Z drugiej jednak strony obserwowane są praktyki i idące w ślad za nimi regulacje prawne, które dopuszczają uwzględnienie pozaekonomicznych aspektów w wydatkowaniu środków publicznych przez system zamówień publicznych. Do takich aspektów należą np. preferencje na rzecz ochrony środowiska (tzw. zielone zamówienia publiczne), wpieranie polityki społecznej (np. wsparcie dla niepełnosprawnych), jak również wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Tendencje te są szczególnie dobrze widoczne w tzw. pakiecie legislacyjnym nowych dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących zamówień publicznych, przyjętych wiosną 2014 r.⁶

Wsparcie dla MŚP w zamówieniach publicznych uzasadniane jest nie tylko ich znaczącą rolą dla gospodarki UE, ale także zdolnością do innowacyjności, elastycznością, prostą strukturą organizacyjną i zdolnością do szybkiej reakcji na potrzeby rynkowe. Ponadto

⁴ Obecnie w prawie UE nadal obowiązują: Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s.114) zwana dyrektywą klasyczną; Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s.114) zwana dyrektywą sektorową; Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/12/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz. Urz. UE L 335 z 20.12.2007 r., s.31) zwana dyrektywą odwoławczą.

⁵ Progi, powyżej których zastosowanie znajdują uregulowania prawa europejskiego są następujące zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1336/2013 z 13.12.2013 r. zmieniającym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE, 2004/18/WE i 2009/81/WE w odniesieniu do progów obowiązujących w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych (Dz. Urz. UE L 335 z 14.12.2013 r., s. 17) i wynoszą: dla robót budowlanych: 5 186 000 Euro, dla dostaw i usług a) w jednostkach samorządu terytorialnego (w uproszczeniu): 134 000 Euro b) w administracji rządowej (w uproszczeniu): 207 000 Euro c) w sektorze użyteczności publicznej: 414 000 Euro. Dla zamówień o wartości poniżej powyższych progów stosuje się prawo krajowe – w Polsce ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 984, 1047, 1473 oraz z 2014 r. poz. 423, 768, 811, 915, 1146 i 1232).

⁶ Na tzw. nowy pakiet legislacyjny z 2014 r. składają się: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/WE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94/65) zwana dyrektywą klasyczną; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/WE z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94/243) zwana dyrektywą sektorową; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/WE z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94/1).

aktywność MŚP jako wykonawców zamówień publicznych jest również korzystna dla samych przedsiębiorstw, prowadząc do wzrostu ich przychodów i pobudzając innowacyjne rozwiązania⁷. Jednocześnie w opracowaniach zlecanych m.in. na zamówienie Komisji Europejskiej, europejskich raportach branżowych oraz raportach polskich można wyróżnić szereg barier w dostępie MŚP do rynku zamówień publicznych⁸:

- zakres zamówienia jest zbyt duży dla możliwości i potencjału ekonomicznego przedsiębiorstwa,
- niedostateczne źródła informacji o możliwych do realizacji zamówieniach,
- nadmierne wymagania odnoszące się do zdolności finansowej wykonawcy zarówno na etapie ubiegania się o zamówienie, jak również jego realizacji,
- niewystarczający czas na przygotowanie dokumentacji przetargowej,
- dodatkowe wymagania dotyczące np. posiadania odpowiednich certyfikatów,
- wysoki koszt uzyskania certyfikatów, wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązania,
- opóźnienia w płatnościach,
- podwykonawstwo zamiast wykonawstwa,
- dyskryminacyjne kryteria kwalifikacji wykonawców,
- niejasne i nieprecyzyjne kryteria oceny ofert.

Należy także podkreślić, iż obok prawnych rozwiązań wspierających udział MŚP w zamówieniach publicznych konieczne byłoby rozpowszechnienie dobrych praktyk zwiększania udziału małych i średnich przedsiębiorstw w konkretnych procedurach regionalnych i krajowych.

Celem niniejszego rozdziału jest zatem analiza prawnych instrumentów systemu zamówień publicznych na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw oraz podjęcie

⁷ S. Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet and Maxwell 2005, rozdział 19; N. Hatzis, *The legality of SME development policies under EC procurement law* [w:] S. Arrowsmith, P. Kunzlik, *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*, Cambridge 2009, s. 346; J. Arnould, *Secondary Policies in Public Procurement: The Innovations of the New Directives*, PPLR 2004, Nr 13, s. 187; G. O'Brien, *Public Procurement and Small and Medium Sized Enterprises*, PPLR 1993, Nr 2, s. 82; A. Erridge, *Involvement of SMEs in Public Procurement*, PPLR 1998, Nr 7, s. 37; M. Burgi *Small and Medium Sized Enterprises and Procurement Law – European Legal Framework and German Experiences*, PPLR 2007, Nr 16, s. 284.

⁸ *Evaluation of SMEs access to public procurement markets in the EU*, DG Enterprise and Industry, Final report, Bruksela, 2010 r.; *European Code of best practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts*, Bruksela 2008, SEC (2008) 2193; wcześniejsze raporty: *Evaluation of the SMEs access to public procurement markets in the EU*, DG Enterprise and Industry, Bruksela 2007; *The access of SMEs to public procurement contracts*, DG Enterprise and Industry, Bruksela 2004; w Polsce najważniejsze znaczenie posiada raport pt *Nowe podejście do zamówień publicznych: zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*, raport przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 kwietnia 2008 r.

próby odpowiedzi na pytanie czy wsparcie dla sektora MŚP może przyczynić się do wzrostu innowacyjności.

Swobody Wspólnego Rynku a zamówienia publiczne

Podstawowymi zasadami zamówień publicznych są zasady niedyskryminacji i równego traktowania wszystkich uczestników postępowania. Zasady te, wywiedzione z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹ są również wymienione w preambule oraz treści dyrektyw dotyczących zamówień publicznych¹⁰.

Zasada równego traktowania oznacza, że wszystkie przedsiębiorstwa mają być traktowane w równy sposób i niezgodne z prawem są wszelkie formy bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji¹¹. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE zawiera wiele form dyskryminacji w zamówieniach publicznych odnoszących się np. do przynależności państwowej przedsiębiorcy¹².

Wyłączenia od obowiązku stosowania podstawowych swobód są enumeratywnie wymienione w Traktacie i dotyczą np. ochrony interesu publicznego, bezpieczeństwa czy zdrowia publicznego. Traktatowe uregulowania prawne nie wprowadzają żadnych preferencji w traktowaniu małych i średnich przedsiębiorstw. Podstawowe swobody Wspólnego Rynku odnoszą się do polityki przemysłowej UE, a zatem także do uregulowań dotyczących przedsiębiorców. W kontekście zamówień publicznych istotną rolę odrywa więc określenie roli państwa w krajowej gospodarce państwa członkowskiego i dokonanie rozróżnienia roli państwa jako nabywcy oraz roli państwa jako ustawodawcy. Jako nabywca państwo ma na celu dokonanie jak najkorzystniejszego zakupu towarów i usług, natomiast jako ustawodawca państwo wielokrotnie dąży do instrumentalizacji zamówień publicznych i realizacji poprzez wydatkowanie środków publicznych różnorodnych krajowych celów strategicznych np. polityki w zakresie ochrony środowiska. Stąd nadal pozostaje otwarte pytanie w jakim stopniu w obliczu istniejących regulacji prawa unijnego, państwa członkowskie mogą realizować

⁹ Art 18, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz UE C 115.

¹⁰ Art. 2 dyrektywy 2004/18/EC and Art. 10 dyrektywy 2004/17/EC.

¹¹ P. Craig, G. Burca, EC Law. Text, Cases and Materials, Oxford 2010; S. Arrowsmith, The Law of Public and Utilities Procurement, Sweet and Maxwell 2005, s. 462; R. Nielsen, S. Treumer, The New Public Procurement Directives, Copenhagen 2005, s. 59; J. Galster, C. Mik, Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu, 1996, s.187; A. Cieśliński, Wspólnotowe prawo gospodarcze, CH Beck 2010; A. Sołtysińska, Europejskie prawo zamówień publicznych, Zakamycze 2006, s. 107.

¹² C-260/04 Commission v. Italy [2007] ECR I-7083, par. 23; C-470/99 Universale Bau [2002] ECR I-11617, par. 91; połączone sprawy C-21/03 and C-34/03 [2005] Fabricom ECR I-1559, par. 27; C-264/99 Commission v. Italy [2000] I-4417; C-243/89 Commission v. Denmark [1999]; C-513/99 Concordia Bus Finland ECR [2002] I-7213; C-458/03 Parking Brixen [2005] ECR I-8612; C-410/04 ANAV [2006] ECR I-3303.

dodatkowe cele np. wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w realizacji systemu zamówień publicznych.¹³

Kolejny interesujący problem badawczy pojawia się w odniesieniu do wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w kontekście pomocy publicznej. Pomoc publiczna jest co do zasady zakazana, gdyż grozi zakłóceniem konkurencyjności na Rynku Wewnętrznym, a dopuszczalne wyjątki są szczegółowo określone odrębnymi regulacjami prawnymi. Z tego powodu np. włoskie regionalne preferencje, rezerwujące 30 procent zamówień publicznych dla przedsiębiorstw zarejestrowanych w południowych regionach Włoch (tzw. Mezzogiorno), zostały zakwalifikowane przez Trybunał Sprawiedliwości jako niezgodne z prawem preferencje regionalne i niedozwolona pomoc publiczną¹⁴.

Koncepcja wolnej i nieograniczonej konkurencji jest w zamówieniach publicznych konkretyzowana poprzez zasadę wyboru najlepszej oferty za najkorzystniejszą cenę. Jest to tzw. zasada best value for money. Instytucje zamawiające są więc zobowiązane do uwzględniania przede wszystkim aspektów ekonomicznych w procesie udzielania zamówień publicznych. W praktyce jednak państwa członkowskie wielokrotnie wykorzystywały system zamówień publicznych dla realizacji swojej krajowej polityki protekcyjnej. Wskutek licznych postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości preferencje krajowe zostawały znoszone jako niezgodne z prawem unijnym.¹⁵ Jednakże niektóre pozaekonomiczne aspekty jak np. ochrona środowiska czy preferencje dla osób niepełnosprawnych zostały w ostatnich latach wprost zawarte w prawnych regulacjach zamówień publicznych. Uwzględnianie tych dodatkowych kryteriów jest przejawem zmiany wcześniejszego podejścia do zamówień publicznych, które dopuszczało realizację jedynie założeń ekonomicznych. W efekcie ogólnoeuropejskiej debaty do nowych dyrektyw z 2014 r. wprowadzono już bezpośrednio zarówno w preambule, jak i w treści dyrektyw, nie tylko dopuszczalność stosowania preferencji środowiskowych, ale także społecznych oraz preferencji związanych ze specjalnym traktowaniem małych i średnich przedsiębiorstw. W tym kontekście pojawia się jednakże kolejne pytanie o efektywność nowego systemu zamówień publicznych, który w ujęciu nowego podejścia będzie mógł służyć np. zwalczaniu

¹³ S. Arrowsmith, Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical overview w: S. Arrowsmith, Kunzlik (red.), Social and Environmental Policies in EC Procurement Law, Cambridge 2009, s. 147–248.

¹⁴ C-21/88 Du Pont de Nemours [1999] ECR I-889; S. Arrowsmith, Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical overview w: S. Arrowsmith, Kunzlik (red.), Social and Environmental Policies in EC Procurement Law, Cambridge 2009, s. 152–156.

¹⁵ A. Górczyńska, Zasady wspólnotowego prawa zamówień publicznych w: M. Królikowska-Olczak (red) Prawo europejskie w systemie polskiej gospodarki, Difin 2005; C-275/98 (Unitron Scandinavia) ECR [1999] I-8291, par. 31-32; C-45/87 ECR [1988] I-4929, par. 26; C-3/88 (Re Data Processing) ECR [1989] p. 4035; C-16/98 ECR [2000], p. 111; C-225/98 [2000] p. 83.

bezrobocia czy redukcji fluktuacji rynkowych. W odniesieniu do wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych należy zauważyć, że już w obecnym stanie prawnym dostępne są środki służące temu celowi, natomiast po implementacji nowych dyrektyw metody te zostaną uporządkowane i zawarte bezpośrednio w obowiązujących uregulowaniach prawnych.

Uregulowania soft law w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw

Rola i znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw dla systemu zamówień publicznych nie jest uregulowana w odrębnym akcie prawa unijnego. Komisja Europejska opublikowała jedynie przewodniki dotyczące promowania MŚP, w których podkreślono znaczenie ich lepszego dostępu do zamówień publicznych¹⁶. W 2008 r. Komisja Europejska przyjęła tzw. Small Business Act for Europe, który jest przejawem woli politycznej do podkreślenia kluczowej roli MŚP dla gospodarki UE¹⁷. Celem Small Business Act jest zwiększanie promocji przedsiębiorczości oraz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw poprzez eliminację barier ograniczających ich rozwój. W listopadzie 2011 r. Komisja zaprezentowała nowe podejście do MŚP w dokumencie będącym aktualizacją Small Business Act, który podsumował dotychczas realizowane inicjatywy i przedstawił propozycje przyszłych rozwiązań prawnych np. w zakresie faktur elektronicznych czy płatności w terminie 30 dni zobowiązań dla MŚP. Proponowano również redukcję przeszkód administracyjnych dla przedsiębiorstw oraz wspieranie ich wspólnego ubiegania się o udzielenie zamówienia.

W 2008 r. został przyjęty „Europejski Kodeks najlepszych praktyk ułatwiających dostęp MŚP do zamówień publicznych”. Celem tego dokumentu jest stworzenie wsparcia dla instytucji zamawiających w celu rozwoju strategii i programów ułatwiających udział w przetargach MŚP. Istotną rolę odgrywa także Komunikat Komisji z 2011 r. pt “The Single Market Act: Twelve levers to boost growth and confidence”, który podkreśla znaczenie MŚP dla budowy wspólnego rynku¹⁸.

¹⁶ Council Resolution on the action programme for SMEs, OJ 1986, C 287/1; European Commission, Draft Resolution of the Council concerning the action programme for SMEs, COM (86) 445 final; European Commission, “Promoting SMEs Participation in Public Procurement in the Community”, COM (90) 166 final, s. 2; Council Decision 2000/819/EC on a multiannual programme for enterprise and entrepreneurship and in particular for small and medium-sized enterprises, OJ 2000, L 333/84

¹⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Think Small First”: A Small Business Act for Europe, Brussels, 25.06.2008, COM (2008) 394 final.

¹⁸ Communication of the Commission from 13 April 2011 “The Single Market Act: Twelve levers to boost growth and confidence,” COM (2011) 206 final.

W 2011 r. przyjęto propozycje nowych dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących zamówień publicznych, które ostatecznie zostały przyjęte w lutym 2014 r.¹⁹, a ich czas na wdrożenie do krajowych porządków prawnych upływa w kwietniu 2016 r. Nowe dyrektywy wpisują się w Strategię Europa 2020²⁰, która zawiera jednoznaczne konstatacje, iż zamówienia publiczne pełnią kluczową rolę w UE nie tylko jako forma wydatkowania środków publicznych, ale również jako instrument wspierania innowacyjnej gospodarki i ochrony środowiska. Nowy pakiet legislacyjny ma zatem służyć ograniczeniu barier finansowych i administracyjnych w dostępie do systemu zamówień publicznych, uproszczeniu i uelastycznieniu procedur przetargowych, elektronizacji zamówień, a także wspieraniu innowacyjności również poprzez zwiększenie dostępu do zamówień dla małych i średnich przedsiębiorstw. Krytyczna analiza nowych aktów prawnych rodzi co prawda wątpliwości co do szansy na pełną realizację nowych założeń, niemniej jednak po raz pierwszy w systemie zamówień publicznych wprost odniesiono się do dopuszczalnych prawem form wspierania MŚP.

Analiza wybranych regulacji prawnych wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa w ubieganiu się o udzielenie zamówienia publicznego

W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma możliwości wprowadzenia wprost preferencji dla MŚP, jednakże dostępne są różnorodne formy aktywności organizatora postępowania w sprawie udzielenia zamówienia, które de facto będą wprowadzeniem rozwiązań sprzyjających zwiększeniu udziału MŚP w procedurze przetargowej. Stąd wprowadzenie rzeczywistej przejrzystości w postępowaniu, ograniczenie wymagań finansowych oraz systemu szkoleń dla pracowników zamawiających może już teraz w istotny sposób zwiększyć udział MŚP w zamówieniach publicznych.

Podział zamówienia na części

Już teraz obecnie aktualne dyrektywy UE z 2004 r. dopuszczają dzielenie zamówienia na części²¹. Jest to rozwiązanie z pewnością bezpośrednio sprzyjające zwiększeniu atrakcyjności zamówień dla MŚP bez ograniczenia konkurencyjności postępowań. Jednakże zamawiający nie mogą dzielić zamówienia na części w celu ograniczenia lub wyłączenia stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Dyrektywa z 2014 roku również

¹⁹ Dyrektywy przywołane w przypisie nr 5.

²⁰ "Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth", COM (2010) 2020.

²¹ Art. 9(5) dyrektywy 2004/18/EC oraz art. 17(6) (a) dyrektywy 2004/17/EC.

podkreśla znaczenie podziału zamówienia na części wprowadzając odmienne od dotychczasowego podejście do tej kwestii, a mianowicie zamawiający musi uzasadnić sytuację, w której nie dokona takiego podziału. Oznacza to, iż nowa dyrektywa klasyczna z 2014 r.²² wprowadza zasadę dzielenia zamówienia na części, a odstępstwa od niej mają być szczegółowo uzasadniane. Celem wspomnianej regulacji jest właśnie zwiększenie udziału MŚP w zamówieniach publicznych.

Prawo zamówień publicznych reguluje możliwość dzielenia zamówienia na części w art. 32. Wartość zamówienia jest jednak liczona nie dla każdej z części, ale jako całość wszystkich elementów składowych. Oznacza to, iż nie jest dopuszczalne dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy lub stosowania prawa Unii Europejskiej w związku z przekroczeniem tzw. progów unijnych.

Upowszechnienie dzielenia zamówień na części należy co do zasady ocenić pozytywnie, jednakże kwestia ta powinna być regulowana zawsze szczegółowo w opisie przedmiotu zamówienia, tak aby również proporcjonalne do części zamówienia były wymagania dotyczące kwalifikacji wykonawców do udziału w postępowaniu (szczególnie finansowe) oraz wysokość wadium.

Podwykonawstwo

Małe i średnie przedsiębiorstwa często uczestniczą w postępowaniach przetargowych jako podwykonawcy, nawet gdy z ekonomicznego punktu widzenia byłoby dla ich korzystniejsze samodzielne ubieganie się o udzielenie zamówienia. Jednakże w zamówieniach o dużej wartości MŚP nie są w stanie spełnić wymogów kryteriów kwalifikacji do udziału w postępowaniu z przyczyn np. finansowych lub organizacyjnych. W takich sytuacjach udział w zamówieniu w charakterze podwykonawcy wydaje się być korzystnym rozwiązaniem zapewniającym co prawda mniejszy zysk, ale umożliwiającym realizację zlecenia publicznego.

Regulacje zawarte w nowej dyrektywie 2014/24/EU stanowią, iż państwa członkowskie UE mogą umożliwić podwykonawcom wnoszenie roszczenia o płatność z tytułu realizacji zamówienia publicznego bezpośrednio u zamawiającego. Takie rozwiązanie prawne, uregulowane już obecnie od niedawna w prawie polskim, znacznie wzmacnia pozycję podwykonawcy i stanowi istotną zachętę dla MŚP.

²² Dyrektywa 2014/24/EU, Preambuła (30).

Ostatnia nowelizacja polskiego Prawa zamówień publicznych²³ stanowi w art. 26 ust. 2b, iż wykonawca może polegać na wiedzy i doświadczeniu, potencjale technicznym, osobach zdolnych do wykonania zamówienia, zdolnościach finansowych lub ekonomicznych innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków. Wykonawca w takiej sytuacji jest zobowiązany udowodnić zamawiającemu, że będzie dysponował tymi zasobami w trakcie realizacji zamówienia. W szczególności główny wykonawca będzie musiał przedstawić pisemne zobowiązanie podwykonawcy do oddania mu do dyspozycji na potrzeby zamówienia jego zasobów (np. pracowników, sprzętu). Ponadto podwykonawca udostępniający swoje zasoby ma odpowiadać solidarnie z wykonawcą za szkodę zamawiającego powstałą wskutek braku udostępnienia tych zasobów (chyba, że nie jest ono zawinione). Ukazana nowelizacja ma więc na celu zdyscyplinowanie podwykonawcy do rzeczywistej realizacji zamówienia wraz z głównym wykonawcą oraz eliminować patologie, w których w jednym postępowaniu wszyscy oferenci mieli korzystać z zasobów tego samego podwykonawcy lub sytuacje, gdy podwykonawca uchylał się od współpracy opóźniając tym samym realizację zamówienia głównego. W poprzednim stanie prawnym popularne były niestety sytuacje manipulowania podwykonawstwem w celu uzyskania zamówienia i wyeliminowania konkurencji.

Nie można jednak przeceniać roli podwykonawstwa dla zwiększenia efektywności zamówień i udziału MŚP. Podwykonawstwo nie musi zawsze oznaczać wysokiej jakości realizacji zamówienia, ogranicza zyski przedsiębiorstwa zaangażowanego w takim charakterze i wcale nie zapobiega manipulacjom i zmomom przetargowym. Nie może być więc traktowane jako antidotum na problemy z realizacją zamówień publicznych. Szczególnie widoczne problemy z podwykonawstwem można zaobserwować w sektorze budowlanym w Polsce. Zaangażowanie środków pochodzących z funduszy unijnych dodatkowo wprowadzało restrykcyjne uregulowania organizacyjne oraz terminowe w zakresie realizacji prac budowlanych i nie zapobiegło fali upadłości przedsiębiorstw podwykonawczych. Jedną z ich przyczyn było ocenianie ofert jedynie w oparciu o kryterium najniższej ceny i walka cenowa przedsiębiorstw branżowych. Rozwiązania ustawowe wprowadzające możliwość dochodzenia roszczeń finansowych bezpośrednio od Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad rodziło w praktyce szereg problemów związanych z przeprowadzeniem dowodu

²³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2014 poz. 1232) - weszła w życie 19 października 2014 r.

statusu podwykonawcy oraz przyjęciem wadliwego aktu prawnego, który w swojej pierwotnej wersji był de facto sprzeczny z zasadą zakazu udzielania selektywnej pomocy publicznej²⁴.

Zamówienia ramowe

Zgodnie z dyrektywami UE²⁵ zamawiający może zawrzeć umowę ramową w kilkoma podmiotami. Można więc również i tę regulację traktować jako formę wsparcia dla MŚP. Sytuacja ta ma miejsce w szczególności, gdy zamówienie jest nie tylko objęte umową ramową, ale także dopuszcza się jego dzielenie na części.

W prawie polskim zamówienia ramowe, regulowane w art. 99 Prawa zamówień publicznych, umożliwiają zawarcie umowy ramowej po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, ograniczonego lub procedury negocjacyjnej z publikacją ogłoszenia. Umowę ramową zawiera się na okres do 4 lat z jednym lub wieloma wykonawcami. Jej głównym celem jest określenie zasad i warunków, a w szczególności cen zakupu towarów lub usług, które będą udzielane przez określony w umowie okres czasu. W ten sposób zamówienia w ramach umowy ramowej udzielane są na zasadach uproszczonych. Małe i średnie przedsiębiorstwa mogą jednak z drugiej strony odczuwać negatywne konsekwencje umowy ramowej zawartej np. przez lokalny szpital, gdyż gdy nie uczestniczą w takiej umowie, to przez dłuższy okres czasu nie mają dostępu do zamówień w ramach danej jednostki zamawiającej.

Funkcjonalny opis przedmiotu zamówienia

Jednym ze sposobów opisu przedmiotu zamówienia jest charakterystyka jego funkcjonalności.²⁶ Dyrektywy dopuszczają nie tylko szczegółowy opis technicznych specyfikacji i standardów przedmiotu zamówienia, ale także taki jego opis, który będzie dokonany w kontekście jego przeznaczenia. Stąd stosując funkcjonalny opis przedmiotu zamówienia zamawiający może pozyskać od oferentów znacznie bardziej innowacyjne rozwiązania aniżeli te, które są powszechnie dostępne na rynku. Funkcjonalny opis przedmiotu zamówienia może więc niewątpliwie promować innowacyjne małe i średnie przedsiębiorstwa, w szczególności z branży IT.

²⁴ Dz.U. z 2012, poz. 891.

²⁵ Art. 32 dyrektywy 2004/18/EC oraz art. 14 i 40 (3)(i) dyrektywy 2004/17/EC.

²⁶ Art. 53(1) dyrektywy 2004/18/EC oraz art. 55(1) dyrektywy 2004/17/EC.

Drugą możliwość wspierania innowacyjności to dopuszczalność rozwiązań wariantowych. Zamawiający powinien określić minimalne wspólne wymagania dla rozwiązań wariantowych oraz formę ich przedstawienia.

W prawie polskim również istnieje możliwość dokonania funkcjonalnego opisu przedmiotu zamówienia. Jest to metoda niewątpliwie ułatwiająca pozyskanie towarów lub usług spełniających oczekiwania organizatora postępowania, wspierająca innowacyjność, a zarazem dostępna dla sektora MŚP, który często charakteryzuje się elastycznymi rozwiązaniami dostosowanymi do oczekiwań zamawiającego.

Konsorcja przedsiębiorstw

Zarówno w prawie europejskim²⁷, jak i w prawie polskim²⁸ przedsiębiorcy mogą wspólnie ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego. Muszą jednak ustanowić pełnomocnika do reprezentowania ich w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo reprezentowania ich i zawarcia umowy. Szczegółowa regulacja konsorcjum pozostawiona jest krajowym uregulowaniom. Mogą one przybierać różne formy prawne. Zamawiający może jednak wprowadzać pewne specyficzne warunki udziału konsorcjów w danym postępowaniu i np. sugerować określoną formę prawną działalności prowadzonej w celu realizacji umowy wykonawczej. Nowa dyrektywa 2014/24/EU dodatkowo podnosi, że warunki uczestnictwa w postępowaniu o udzielenie zamówienia dla przedsiębiorstw działających w grupie, muszą być proporcjonalne i uzasadnione przyczynami obiektywnymi²⁹. W powyższym kontekście konsorcja mogą być również ustanawiane przez MŚP i w ten sposób połączenie potencjałów kilku podmiotów gospodarczych może umożliwić wspólne ubieganie się o udzielenie zamówienia. Należy jednakże pamiętać, iż konsorcjantów wiąże odpowiedzialność solidarna za zobowiązania konsorcjum, stąd MŚP powinny przywiązywać bardzo dużą wagę również do szczegółowej regulacji cywilnoprawnych stosunków pomiędzy konsorcjantami.

Elektroniczne zamówienia publiczne

Celem elektronicznych zamówień publicznych jest promowanie tanich, szybkich i przejrzystych metod udzielania zamówień publicznych³⁰. Europejska Agenda Cyfrowa - kluczowy dokument strategiczny określający wsparcie dla rozwoju technologii informacyjno-

²⁷ Art. 4 (2) dyrektywy 2004/18/EC.

²⁸ Art. 23 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych.

²⁹ Dyrektywa 2014/24/EU, Premabula oraz art. 16 i art. 71.

³⁰ Art. 1(7), (13), Art. 33, Art. 42(1), (4), (5), Art. 54 dyrektywy 2004/18/EC; Art. 1(5), (6), (12), Art. 15, Art. 48(1), (4), (5), Art. 54 oraz Art. 56 dyrektywy 2004/17/EC.

komunikacyjnych - również wskazuje znaczenie dalszego rozwoju zamówień publicznych udzielanych w drodze elektronicznej³¹. Inne strategiczne dokumenty już od dawna postulowały zwiększenie udziału e-zamówień w ogólnej liczbie przeprowadzanych postępowań³². W celu popularyzacji e-zamówień postulowane są np. następujące rozwiązania: publikacja wszystkich ogłoszeń o zamówieniach na stronie zamawiającego (niezależnie od ich wartości), stworzenie krajowej strony www poświęconej postępowaniom, opracowanie specjalistycznych ogólnodostępnych wyszukiwarek zamówień³³.

W ramach nowego pakietu legislacyjnego również promowane są liczne rozwiązania mające na celu upowszechnienie e-zamówień, a w szczególności poprzez zwiększanie liczby postępowań prowadzonych w pełni on-line oraz wprowadzenie nowych instrumentów jak np. system e-Certis, który jest elektronicznym repozytorium certyfikatów i innych dokumentów wymaganych od wykonawców przez zamawiających³⁴. Rozważane jest również stworzenie jednej wspólnej dla całej Unii Europejskiej elektronicznej platformy udzielania zamówień publicznych.³⁵

W prawie polskim uregulowania prawne dotyczące elektronicznych zamówień publicznych regulują zasady licytacji elektronicznej, aukcji elektronicznej oraz dynamicznego systemu zakupów wydają się być wystarczające, ale nie są rozpowszechnione. Nie są jednak popularne w Polsce i nie został stworzony system zachęt do ich dalszego upowszechniania³⁶. Doświadczenia zamawiających w organizacji elektronicznych postępowań wskazują na znaczne oszczędności (np. przy zakupie materiałów biurowych na poziomie 15-20%), ograniczenie ryzyka błędów i zwiększenie przejrzystości postępowań. Upowszechnienie e-zamówień może więc także popularyzować postępowania przetargowe wśród MŚP.

Oferta najkorzystniejsza ekonomicznie jako podstawowe kryterium oceny ofert

Zachętą dla przedsiębiorców do udziału w postępowaniu jest również takie określenie kryteriów oceny ofert, które nie odnosi się jedynie do najniższej ceny. W Polsce przez długi

³¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Digital Agenda for Europe, COM (2010) 245.

³² The European Commission, Action Plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement, SEC (2004) 1639.

³³ "The Code of the Best Practices...", s. 11.

³⁴ Dyrektywa 2014/24/EU, Preambuła (33).

³⁵ Alvarez Jose Maria, Labra Jose Emilio, Cifuentes Francisco, Alor-Hernandez Giner, Dsanchez Cuauchtemoc, Luna Jaime Alberto Guzman, Towards a Pan-European E-procurement Platform to Aggregate, Publish and Search Public Procurement Notices Powered by Linked Open Data: The MOLDEAS Approach", International Journal of Software Engineering and Software Engineering 2012, vol. 22, issue 3, s. 365–383.

³⁶ A. Górczyńska, Elektroniczne zamówienia publiczne w: red. P. Nowak, Innowacje 2011. Nowoczesna Administracja Województwa Łódzkiego, Łódź 2011.

okres czasu można było wręcz mówić o patologii najniższej ceny, gdyż w przeważającej większości postępowań było głównym kryterium oceny oferty. Dyrektywy UE oraz prawo polskie zawsze dawało jednak zamawiającemu wybór: kryterium oceny ofert mogła być albo sama najniższa cena albo oferta najkorzystniejsza ekonomicznie rozumiana jako cena oraz dodatkowe wybrane przez zamawiającego kryteria ocenne.

Zgodnie z kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie zamawiający może w ocenie ofert uwzględnić obok ceny również np. aspekty środowiskowe i społeczne, serwis posprzedażowy, parametry techniczne, funkcjonalność, termin wykonania, koszty eksploatacji, jak również innowacyjność. Po raz pierwszy w prawie polskim wśród kryteriów oceny ofert innowacyjność pojawia się dopiero w wyniku ostatniej nowelizacji z 2014 r., jednakże jest to sygnał podkreślenia znaczenia aspektów innowacyjnych w zamówieniach publicznych. Ponadto nowelizacja określiła, iż kryterium ceny stosowane ma być jedynie, gdy przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe, a dodatkowo w załączniku do protokołu postępowania zamawiający wykaże, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty poniesione w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia³⁷.

Nowe dyrektywy z 2014 r. formułują również zupełnie nową zasadę zobowiązującą zamawiającego do uwzględniania w ramach oceny ofert kalkulacji kosztów cyklu życia produktu, usługi i roboty budowlanej. Cykl życia produktu odnosi się do wszystkich etapów życia produktu, które powinny zostać skalkulowane w oparciu o wspólną metodologię. Na razie nie została jednak przyjęta wspólna europejska metodologia kalkulacji kosztów cyklu życia produktu, co stwarza wiele niejasności odnoszących się do stosowania takich metodologii i wzajemnej uznawalności metodologii stosowanej przez oferenta i zamawiającego. Niepewność prawna może więc rodzić liczne wątpliwości co do formy i zakresu stosowanych rozwiązań, a przez to skrajnie ograniczać dostęp MŚP do rynków zamówień publicznych.

Podsumowanie

Zwiększenie udziału sektora MŚP w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, będzie niewątpliwie skutkować zwiększeniem ich udziału w realizacji umów wykonawczych. W ten sposób pobudzany będzie nie tylko rozwój przedsiębiorstw i łagodzone konsekwencje kryzysu gospodarczego, ale również nastąpi wzrost

³⁷ Art. 91 ust. 2a w brzmieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2014 poz. 1232)

innowacyjności zarówno tych przedsiębiorstw, jak również wzrost innowacyjności towarów, dostaw i usług oferowanych przez administrację publiczną. Zatem wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych może przyczynić się do wzrostu innowacyjności gospodarczej UE.

Zasygnalizowane w niniejszym opracowaniu rozwiązania prawne nie stoją w sprzeczności z aktualnymi regułami konkurencyjności i przejrzystości postępowania, nie są również przejawem niedozwolonej pomocy państwa. Nowe tendencje włączania pozaekonomicznych aspektów do systemu zamówień czyli np. aspektów środowiskowych czy społecznych, umożliwia również promowanie innowacyjności oraz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw.

Celowi wspierania innowacyjności służą również tzw. zamówienia przedkomercyjne czyli zakup usług badawczo-rozwojowych przez sektor publiczny. Zamówienia przedkomercyjne są realizowane w sytuacji, gdy nie ma możliwości rozwiązania określonej potrzeby zamawiającego za pomocą produktów dostępnych na rynku. Podstawowym założeniem zamówień przedkomercyjnych jest podział ryzyka pomiędzy zamawiającego i dostawcę, który ponosi część kosztów prac badawczych w zamian za utrzymanie praw do rezultatów swoich badań. Do każdej fazy zamówień przedkomercyjnych zapraszanych jest jednocześnie kilku przedsiębiorców, którzy niezależnie od siebie pracują nad rozwiązaniem problemu zamawiającego. Następnie następuje faza procedury udzielenia zamówienia publicznego na realizację rozwiązania, które najpełniej zaspokoi oczekiwania podmiotu publicznego.³⁸

Wspieranie innowacyjności w MŚP w zamówieniach publicznych może także spotkać się z krytyką, gdyż uważa się, iż innowacyjność mogą oferować przede wszystkim międzynarodowe korporacje działające w wysoko zaawansowanych technologicznie sektorach. Należy jednakże podkreślić, że to właśnie głównie MŚP są najbardziej aktywne w sektorze biotechnologii, IT, elektronice, ochronie środowiska, usługach consultingowych, usługach prawniczych oraz tzw. przemysłach kreatywnych, które łączą biznes ze sztuką i kulturą.

Podsumowując powyższe rozważania należy również uwzględnić różnorodne aspekty naruszeń prawa w systemie udzielania zamówień publicznych. Do najczęstszych form naruszeń należą obok korupcji i przyjmowania korzyści majątkowych także zmowy przetargowe. Są to niezgodne z prawem porozumienia pomiędzy zamawiającym a wykonawcą lub wykonawcami lub pomiędzy samymi wykonawcami, służące manipulacji

³⁸ S.Sawin, W. Beresko, *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*, Warszawa 2012, s. 10 i n.

wynikiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Pomimo generalnie pozytywnej roli podwykonawstwa umożliwiającego udział w realizacji zadań publicznych różnym podmiotom gospodarczym, należy także podnieść, że podwykonawstwo może być wykorzystywane do realizacji zamówień przetargowych i przyczynia się do obniżenia jakości przedmiotu zamówienia, która jest niższa niż deklarowana przez głównego wykonawcę. Z tego powodu państwa członkowskie starają się eliminować powyższe ryzyko poprzez np. zakaz podwykonawstwa w przypadku innowacyjnych zamówień wymagających wysokiego poziomu kwalifikacji i wiedzy technicznej wykonawcy, wprowadzenie obowiązku osobistej realizacji zamówienia w związku z ochroną własności intelektualnej oraz obligatoryjność dołączania list podwykonawców zobowiązanych do solidarnej realizacji zamówienia.

Reasumując, pomimo przyjęcia w 2014 r. tzw. nowego pakietu legislacyjnego system zamówień publicznych nadal jest i będzie mało efektywny. System ten jest skomplikowany, rozbudowany i pomimo co do zasady pozytywnej roli orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości – nie spełnia funkcji przejrzystego i efektywnego systemu ochrony interesu publicznego. Z tego powodu wymaga on dalszych zmian uwzględniających realia praktyki życia gospodarczego oraz postęp technologiczny w zakresie dostaw i usług zamawianych przez administrację publiczną. Zamiast restrykcyjnych biurokratycznych uregulowań proceduralnych, system zamówień publicznych powinien być zorientowany na funkcjonalny opis przedmiotu zamówienia oraz wybór ofert najkorzystniejszych ekonomicznie z uwzględnieniem wspólnej, ogólnoeuropejskiej metodologii kalkulacji kosztów cyklu życia produktu.

Streszczenie:

Celem rozdziału jest analiza prawnych instrumentów systemu zamówień publicznych na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. Autorka rozważa również czy wsparcie dla sektora MŚP może przyczynić się do wzrostu innowacyjności. Rozdział ukazuje dopuszczalne formy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w kontekście zasad Wspólnego Rynku. W szczególności korzystne dla wzrostu zaangażowania MŚP w realizację zamówień publicznych może być dzielenie zamówień na części, podwykonawstwo, umowy ramowe, funkcjonalny opis przedmiotu zamówienia, konsorcja przedsiębiorstw, elektroniczne zamówienia publiczne oraz ocena ofert poprzez kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Wsparcie udzielane sektorowi MŚP może zatem przyczynić się do wzrostu

innowacyjności zarówno przedsiębiorstw, jak również towarów i usług zamawianych przez podmioty publiczne.

Słowa kluczowe:

MŚP, zamówienia publiczne, zasady Wspólnego Rynku, podział zamówienia na części, podwykonawstwo, kryteria oceny ofert

Dr Karolina Sztobryn
Wydział Prawa i Administracji UŁ
Katedra Europejskiego Prawa Gospodarczego

Karolina Sztobryn *Ochrona programów komputerowych na zasadach prawa autorskiego w prawie UE¹*

Wstęp

Celem zapewnienia zachęty do prac innowacyjnych nad produktami informatycznymi, takimi jak programy komputerowe, prawo własności intelektualnej przewiduje ochronę dóbr niematerialnych będących wytworem intelektu ludzkiego. Ochrona taka jest konieczna, gdyż programy komputerowe sprzyjają rozwojowi techniki i gospodarki. Dzięki nim ułatwione jest szybkie i efektywne wykonywanie czynności życia codziennego należących do dziedziny rozrywki, nauki, informatyki oraz czynności polegających na obsłudze urządzeń elektronicznych np. telewizora i telefonu komórkowego. Wykorzystanie programów komputerowych w każdej sferze życia powoduje konieczność ich należytej ochrony przed nieuprawnionym użyciem. Dlatego, prawodawca Unii Europejskiej kierując się wskazówkami zawartymi w systemie prawa amerykańskiego przyjął w art. 1 ust. 1 dyrektywy 2009/24/WE w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych² (dalej: dyrektywa), że programy komputerowe są chronione jak utwory literackie w rozumieniu konwencji berneńskiej. Należy jednak podkreślić, że programy nie są chronione jako utwory literackie, a jedynie jak one, czyli są oddzielną kategorią utworów. Z jednej strony, do ich ochrony powinno się stosować przepisy dotyczące wszelkiego rodzaju utworów, z drugiej zaś strony, odmienne zasady odnoszące się wyłącznie do programów komputerowych³. Taka konstrukcja ochrony sprawia, że tzw. prawnoautorska ochrona programów komputerowych nawiązuje jedynie do zasad prawa autorskiego, a w rzeczywistości ma charakter szczególny, który można nawet kwalifikować jako odrębny - *sui generis*⁴.

¹ Publikacja stanowi rezultat badań prowadzonych w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanego na podstawie decyzji DEC-2011/01/N/HS5/02052.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/24/WE z 23.4.2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (Wersja skodyfikowana) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. L 111 z 5.5.2009, s. 16-22.

³ A. Karpowicz, *Poradnik prawny dla ludzi twórczych*, Warszawa 1995, s. 119.

⁴ Tak też J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa 2014, s. 91; P. Goldstein, *The EC Software Directive: A View from the United States of America* [w:] *A Handbook of European Software Law*, M. Lehman, C.F. Tapper (red.), Oxford 1993, s. 203, 214.

Związek zasad ochrony programów komputerowych z generalnymi zasadami prawa autorskiego przejawia się przede wszystkim w sposobie uzyskania ochrony, gdyż ochrona programów komputerowych ma charakter automatyczny i następuje po spełnieniu przesłanek kwalifikujących program do ochrony; w braku ochrony koncepcji i zasad programu komputerowego oraz w okresie trwania praw majątkowych obejmującym czas życia twórcy i 70 lat po jego śmierci⁵. Odmienności programu komputerowego w stosunku do tradycyjnych utworów, wynikające głównie z użytkowego, nie zaś estetycznego ich przeznaczenia, wymagały stworzenia odrębnej regulacji prawnej odpowiadającej potrzebom i specyfice programów komputerowych.

Zakres przedmiotowy ochrony

Na podstawie art. 1 ust. 2 dyrektywy ochronie podlega każda forma wyrażenia programu komputerowego. Dyrektywa nie definiuje jednak pojęcia „program komputerowy”. Określa jedynie, co jest chronione na jej podstawie, wskazując w punkcie 7 preambuły dyrektywy, że dla celów niniejszej dyrektywy pojęcie „program komputerowy” obejmuje programy w jakiegokolwiek formie, w tym programy zintegrowane ze sprzętem komputerowym; pojęcie to obejmuje również przygotowawcze prace projektowe prowadzące do rozwoju programu komputerowego z zastrzeżeniem, że charakter prac przygotowawczych jest taki, że program komputerowy może korzystać z nich na późniejszym etapie.

Brak definicji tego pojęcia wynika z faktu spektakularnego postępu i rozwoju dziedziny oprogramowania powodującego, że nie jest możliwe stworzenie definicji „na przyszłość”. Definicje programu komputerowego zostały zatem wypracowane przez doktrynę przedmiotu. Wskazuje się, że program komputerowy jest zbiorem instrukcji (poleceń, rozkazów) przedstawionym w języku zrozumiałym dla urządzenia technicznego (komputera), których realizacja bezpośrednio lub pośrednio przez komputer umożliwić ma osiągnięcie określonych przez twórcę programu celów⁶. Pojęcie to określane jest także jako efekt działalności intelektualnej twórcy w postaci konstrukcji językowej składającej się ze „skończonego ciągu ściśle określonych instrukcji postępowania (procedur funkcyjnych) prowadzących do rozwiązania konkretnego zadania w skończonej liczbie kroków oraz zadań wyrażonych językiem programowania (językiem sztucznym), dostarczających informacji o rodzaju

⁵ Art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/116/WE z 12.12.2006 r. w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych (wersja ujednolicona), Dz.Urz. L 372 z 27.12.2006, s. 12-18.

⁶ A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona programów komputerowych*, Warszawa 1995, s. 122; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne – zarys wykładu*, Bydgoszcz-Warszawa-Lublin 2007, s. 149.

i strukturze danych (deklaracji danych) oraz określających obszar w pamięci komputera zarezerwowany dla zmiennych i postaci danych, jakie mają być przechowywane w tymże obszarze”⁷. Bądź też krócej, jako zestaw instrukcji przeznaczonych do użycia bezpośrednio lub pośrednio w komputerze w celu osiągnięcia określonego rezultatu⁸. Program jest określany także jako maszyna w formie tekstowej, która ma doprowadzić do określonego rezultatu⁹.

U podstaw każdego programu komputerowego leży algorytm, a dokładniej szereg różnych algorytmów¹⁰ będących bazą danych dla programu, która następnie ulega przetworzeniu na kod źródłowy w formie alfanumerycznej złożonej z liter, cyfr, symboli i innych znaków czytelnych dla człowieka. Po dokonaniu kompilacji kod źródłowy przekształca się w kod maszynowy wyrażony w formie zerowo-jedynkowej, w postaci sygnałów elektrycznych przetwarzanych w procesorze komputera¹¹. Ochroną na podstawie dyrektywy objęte są wyłącznie kody źródłowe i maszynowe, gdyż stanowią formę wyrażenia programu komputerowego. Algorytm zaś, traktowany jest jako idea i koncepcja leżąca u podłoża programu, a zgodnie z art. 1 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy, koncepcje i zasady, na których opierają się wszystkie elementy programu komputerowego, włącznie z tymi, na których opierają się ich interfejsy, nie podlegają ochronie na podstawie dyrektywy. Wyłączone spod ochrony są zatem takie istotne dla wartości użytkowej elementy programu jak interfejsy¹², zbiory funkcji programu komputerowego, języki programowania oraz formaty plików danych używanych w ramach programu komputerowego w celu korzystania z jego funkcji¹³. Wszystkie te elementy mogą jednak być utworem i korzystać z ochrony

⁷ J. J. Włodek, *Wynalazki wykorzystujące programy komputerowe*, Rzecznik Patentowy 2002 nr 2, s. 40.

⁸ A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, s. 11, T. Sieniow, W. Włodarczyk, *Własność intelektualna w społeczeństwie informacyjnym*, Lublin 2007, s. 22; Sybilla Stanisławska-Kloc [w:] *Prawo autorskie a postęp techniczny*, J. Barta, R. Markiewicz (red.), Kraków 1999, s. 54.

⁹ R. P. Merges, P. S. Menell, M. A. Lemley, *Intellectual Property in the New Technological Age*, New York 2007, s. 960-961.

¹⁰ J. Swinson, *Copyright Or Patent Or Both: An Algorithmic Approach To Computer Software Protection*, Harvard Journal of Law & Technology 1991 nr 5, s. 149; G. Rauber, *Der urheberrechtliche Schutz von Computerprogrammen*, Zurich 1988, s. 163.

¹¹ K. Święcka, J. S. Święcki, *Prawo autorskie i prawa pokrewne – komentarz wybór międzynarodowych aktów prawnych*, Warszawa 2004, s. 121.

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22.12.2010 r. w sprawie C-393/09 *Bezpečnostní softwarová asociace – Svaz softwarové ochrany v. Ministerstvo kultury*, Dz.U. C 63 z 26.2.2011, s. 8, pkt 42.

¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2.5.2012 r., w sprawie C-406/10 *SAS Institute Inc., v. World Programming Ltd.*, orzeczenie niepublikowane, pkt 39, 46.

przewidzianej prawem autorskim na mocy dyrektywy 2001/29/WE¹⁴, jeżeli stanowią one wyraz własnej twórczości intelektualnej swego autora¹⁵.

Na podstawie dyrektywy, ochrona dotyczy więc wyłącznie tych elementów programu komputerowego, które umożliwiają jego powielanie w różnych językach informatycznych¹⁶, a także obejmuje materiał projektowy programu komputerowego, czyli zawarte w dokumentach odnoszących się do wstępnej fazy pracy nad programem materiały projektowe w formie ciągu instrukcji¹⁷, schematu działań, graficznego sposobu przedstawienia programu lub innego opisu programu, z którego w końcowej fazie tworzony jest program¹⁸. Dokumentacja programu będzie podlegać ochronie, jeśli stanowi formę wyrażenia programu¹⁹ i jest tak szczegółowa, że obejmuje wszystkie fazy pracy nad programem²⁰, a więc umożliwia jej przekształcenie w program komputerowy nawet przez osobę, która programu nie przygotowywała²¹.

Przesłanki warunkujące ochronę

Ochrona programu komputerowego powstaje wraz z jego wyrażeniem, a więc uzewnętrznieniem programu bez względu na formę²², np. za pomocą znaków graficznych, matematycznych, a nawet nieczytelnych dla człowieka²³. Wyrażenia programu nie należy utożsamiać z jego utrwaleniem, które jest kwalifikowaną postacią wyrażenia²⁴, umożliwiającą reprodukcję dzieła oraz jednoznaczne wykazanie autorstwa utworu²⁵.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/29/WE z 22.5.2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, Dz.Urz. L 167 z 22.6.2001, s. 10-19.

¹⁵ Zob. wyrok TS w sprawie C-406/10, *SAS Institute Inc.*, pkt 45; wyrok TS w sprawie C-393/09, *Bezpečnostní softwarová asociace*, pkt 44-46.

¹⁶ Wyrok TS w sprawie C-393/09, *Bezpečnostní softwarová asociace*, pkt 35.

¹⁷ B. Bandey, *Over-categorisation in copyright law: computer and internet programming perspectives*, European Intellectual Property Review 2007 nr 11, s. 463; R. Golat, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa 2006, s. 70; A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, s. 113; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 150; S. Singleton, *European Intellectual Property Law*, Londyn 1996, s. 18.

¹⁸ H.-J. Ahn, *Der Urheberrechtliche Schutz von Computerprogrammen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Korea*, Baden-Baden 1999, s. 49-50, 52.

¹⁹ A. Szewc, G. Jyż, *Ochrona programów komputerowych, informacji i baz danych*, Bytom 2001, s. 33.

²⁰ R. Golat, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 70.

²¹ K. Golat, R. Golat, *Prawo autorskie w praktyce*, Warszawa 2003, s. 28; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 149; A. Szewc, G. Jyż, *Ochrona programów komputerowych...*, s. 36; H.-J. Ahn, *Der Urheberrechtliche Schutz...*, s. 53; J.-F. Verstrynge, *Protecting Intellectual Property Rights within the New Pan-European Framework: Computer Software* [w:] *A Handbook of European Software Law*, M. Lehman, C.F. Tapper, Oxford 1993, s. 5.

²² J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 25; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 149;

²³ A. Szewc, G. Jyż, *Ochrona programów komputerowych...*, s. 20.

²⁴ A.M. Dereń, *Własność intelektualna i przemysłowa. Kompendium wiedzy*, Nysa 2007, s. 15.

²⁵ A. Karpowicz, *Poradnik prawny...*, Warszawa 1995, s. 14.

Ponadto, aby program korzystał z ochrony musi być oryginalny, a więc stanowić własną intelektualną twórczość swojego autora²⁶. Motyw 8 dyrektywy wyznacza pewien zakres rozumienia oryginalności programu komputerowego wskazując, że przy ustalaniu, czy program komputerowy jest dziełem oryginalnym, nie powinny być stosowane żadne testy dotyczące jakościowych lub estetycznych wartości programu²⁷. Nie jest także dopuszczalne formułowanie szczególnych kryteriów twórczości, takich jak wartość użytkowa i ekonomiczna²⁸, rozmiar i przeznaczenie programu oraz sposób jego wyrażenia²⁹. Tak więc programy operacyjne uznawane za mniej oryginalne niż programy użytkowe³⁰, wyrażone w wersji źródłowej jak i maszynowej, zarówno ukończone jak i nieukończone³¹, a nawet niespełniające swej funkcji będą podlegać ochronie³².

Wymóg spełnienia przez program przesłanki oryginalności odzwierciedla niedostosowanie generalnych zasad prawa autorskiego do specyfiki programów komputerowych, które powinny pełnić rolę użyteczną i funkcjonalną, natomiast kryterium intelektualnej twórczości autora, nie ma dla oprogramowania większego znaczenia.

Czynności zastrzeżone i wyjątki od nich

Czynności zastrzeżone wyłącznie dla uprawnionego, a więc takie, których wykonanie przez inną osobę doprowadzi do naruszenia prawa do programu komputerowego zostały wskazane w art. 4 ust. 1 dyrektywy.

W pierwszej kolejności czynności te obejmują trwałe lub czasowe powielanie programu komputerowego jakimikolwiek środkami i w jakiegokolwiek formie, częściowo lub w całości (art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy). Prawo to odnosi się do wszystkich możliwych form i rodzajów reprodukcji programu, w tym: sporządzania dodatkowej kopii egzemplarza programu lub jego

²⁶ Zob. art. 1 ust. 3 dyrektywy 2009/24/WE.

²⁷ Preambuła dyrektywy 2009/24/WE, pkt 8.

²⁸ Por. A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, s. 112-113; Por. J. Barta, R. Markiewicz [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne Komentarz*, J. Barta, R. Markiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 457; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 151; K. Gienas [w:] *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, E. Ferenc-Szydełko (red.), Warszawa 2011, s. 423.

²⁹ A.M. Dereń, *Własność intelektualna...*, s. 12; E. Nowińska, W. Tabor, M. du Vall, *Polskie prawo własności intelektualnej*, Warszawa 1998, s. 16; zob. też: A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, s. 70, 112-113; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 151; P.P. Polański, *The need for a better balance between copyright holders and the information society in the European law* [w:] *When Worlds Collide: Intellectual Property, High Technology and the Law*, M. Barczewski, M. Miłosz, R. Warner (red.), Warszawa 2008, s. 97; G. Tritton, *Intellectual property in Europe*, London 1996, s. 226.

³⁰ S.C. Daughtrey, *Reverse Engineering of Software for Interoperability and Analysis*, Vanderbilt Law Review 1994 nr 47, s. 174.

³¹ A.M. Dereń, *Własność intelektualna...*, s. 14; E. Nowińska, W. Tabor, M. du Vall, *Polskie prawo...*, s. 16.

³² A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, s. 112-113; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 151.

części, zapisanego na jakimkolwiek nośniku lub wprowadzonego do pamięci stałej komputera oraz nietrwałej; zmiany sposobu wyrażenia programu³³, a więc przekształcenia kodu źródłowego programu w kod maszynowy lub też odwrotnie, dekompilacji programu z kodu maszynowego w źródłowy³⁴; a nawet skopiowania kartki papieru, na której program jest zapisany. Przyznanie uprawnionemu wyłącznego prawa do dokonania jakiegokolwiek reprodukcji programu jest o tyle dyskusyjne, że program komputerowy w przeciwieństwie do innych utworów, w zasadzie nie może być użyty bez jego skopiowania³⁵. Dlatego, aby korzystanie z programu komputerowego było w ogóle możliwe prawodawca UE uznał, że przepis art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy nie ma charakteru bezwzględny i powinien być zawsze rozpatrywany wraz z art. 5 ust. 1 i ust. 2 dyrektywy. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy określa, że w braku szczególnych przepisów umownych czynności określone w art. 4 ust. 1 lit. a) (i lit. b) dyrektywy nie wymagają zezwolenia uprawnionego, jeśli są konieczne do użycia programu przez uprawnionego nabywcę zgodnie z zamierzonym celem, włącznie z poprawianiem błędów. Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy zapewnia zaś osobie mającej prawo do używania programu komputerowego, brak możliwości zabronienia w umowie sporządzania kopii zapasowej programu w zakresie, w jakim jest to konieczne do takiego używania. Dyrektywa nie precyzuje, jak należy rozumieć pojęcie „czynność konieczna do użycia programu”, a więc przy ocenie tego warunku konieczne jest uwzględnienie stanu faktycznego sprawy, biorąc pod uwagę obiektywne kryteria³⁶. Za takie dozwolone powielanie można uznać „zwykłe” stosowanie programu w komputerze oraz jego testowanie, poprawianie błędów, zmienianie parametrów programu wywołane koniecznością dostosowania programów do istniejących standardów lub wymogów, dostosowanie programu do wymogów nowszych wersji sprzętu komputerowego, albo integrowanie programu z innymi programami³⁷. Jeśli zatem powielanie programu i sporządzanie kopii zapasowej wynika z normalnego korzystania z programu, a jego użycie nie jest możliwe bez dokonania takiej kopii, to należy stwierdzić, że jest ono konieczne do użycia programu³⁸. Dodatkowo, art. 5 ust. 1 dyrektywy wymaga, aby użycie programu było zgodne z zamierzonym celem programu, znów pozostawiając to stwierdzenie bez doprecyzowania. Zamierzony cel programu powinien być także określany w sposób obiektywny, mając na uwadze interes obu

³³ M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 153.

³⁴ H.-J. Ahn, *Der Urheberrechtliche Schutz...*, s. 84.

³⁵ H. Eciija, *Intellectual Property Protection For Software In Spain*, The John Marshall Journal of Computer & Information Law 1996 nr 14, s. 772.

³⁶ Por. M.M. Walter (red.), *Europäisches Urheberrecht*, Wiedeń, Nowy Jork 2001, s. 194.

³⁷ J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie i prawa pokrewne Komentarz...*, s. 574.

³⁸ M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 156; por. H.-J. Ahn, *Der Urheberrechtliche Schutz...*, s. 85.

stron, tj. uprawnionego do programu oraz nabywcy programu. Cel programu może zostać wskazany w umowie³⁹, określony zostać poprzez oczekiwania nabywcy programu⁴⁰ lub poprzez założoną przez producenta funkcję programu.

W drugiej kolejności do wyłącznych praw uprawnionego zalicza się translację, adaptację, porządkowanie oraz jakiegokolwiek inne modyfikacje programu komputerowego i powielenie wyników tych działań bez uszczerbku dla praw osoby, która modyfikuje program (art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy). Prawo do translacji programu obejmuje uprawnienie do przekształcenia programu komputerowego z jednej wersji językowej na inną lub na transformacji kodu z wynikowego na źródłowy i odwrotnie, a także do zamiany chronionych materiałów przygotowawczych na język programowania⁴¹. Prawo do adaptacji, odnosi się z kolei do dokonania czynności mających na celu przystosowanie programu do innego programu operacyjnego lub innego urządzenia albo opracowanie programu polegające na przejściu z utworu pierwotnego chronionych elementów⁴² i dodaniu nowych w celu stworzenia zmienionej wersji programu⁴³. Porządkowanie natomiast polega na wyposażaniu starego programu w nowe możliwości bądź też tworzeniu nowych wersji starego programu⁴⁴. Artykuł 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy przyznaje także wyłączne prawo do jakichkolwiek innych modyfikacji programu polegających m. in. na usuwaniu błędów w programie i według stanowiska doktryny czynności te są dozwolone, o ile modyfikacja następuje wyłącznie dla potrzeb własnych⁴⁵ i nie wiąże się ze zwielokrotnianiem programu. Podobnie jak w przypadku zakreslania praw do programu komputerowego poczynionego na gruncie art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy, tak i na tle art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy konieczne jest rozpatrywanie praw uprawnionego wraz z wyjątkami określonymi w przepisie art. 5 ust. 1 dyrektywy.

Na końcu art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy wskazuje, że czynności zastrzeżone wyłącznie dla uprawnionego dotyczą także jakiegokolwiek formy publicznej dystrybucji programu komputerowego, włącznie z wypożyczeniem oryginalnego programu komputerowego lub jego kopii. Uprawnienie to w pierwszej kolejności odnosi się do prawa do dokonywania

³⁹ A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, s. 80.

⁴⁰ G. Tritton, *Intellectual property in Europe...*, s. 229.

⁴¹ A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, s. 76; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 153; D. Bainbridge, *Legal Protection of Computer Software*, Tottel Publishing 2008, s. 37, 83.

⁴² Nie stanowi opracowywania programu komputerowego przejście z utworu pierwotnego niechronionych elementów takich jak np. idee i zasady.

⁴³ D. Bainbridge, *Legal Protection...*, s. 37, 83; M. Byrska, *Prawne aspekty modyfikowania programu komputerowego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1996 nr 4, s. 706.

⁴⁴ Zob. szerzej: M. Byrska, *Prawne aspekty modyfikowania...*, s. 707.

⁴⁵ J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego*, Warszawa 1993, s. 48-49.

i kontrolowania obrotu dziełem wyrażonym zarówno w kodzie źródłowym, pomimo że taka dystrybucja ma rzadko miejsce, gdyż umożliwia łatwe kopiowanie programu, jak i maszynowym. Podobnie jak w przypadku wcześniej omówionych czynności zastrzeżonych również prawo do dystrybucji oryginalnego programu komputerowego lub jego kopii nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż podlega ono wyczerpaniu wraz z pierwszą sprzedażą kopii programu na terytorium UE przez uprawnionego lub za jego zgodą. Uprawniony traci zatem kontrolę nad dalszym dystrybuowaniem egzemplarza programu komputerowego wprowadzonego do obrotu przez siebie lub za swoją zgodą wyrażoną nawet w formie dorozumianej i nie może powoływać się na swoje prawa majątkowe⁴⁶. Skutek w postaci wyczerpania prawa wystąpi także, gdy program, za zgodą uprawnionego, zostanie rozpowszechniony za pośrednictwem Internetu, nawet jeśli umowa na podstawie której użytkownik programu może z niego korzystać została nazwana jako „umowa licencyjna”, lecz nabywca, w zamian za zapłatę ceny odpowiadającej wartości gospodarczej kopii dzieła, uzyskuje bezterminowe prawo do korzystania z tej kopii. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy nie wprowadza zatem żadnego rozróżnienia pomiędzy wyczerpaniem prawa w stosunku do kopii programu w postaci materialnej i niematerialnej⁴⁷. Nabywca programu od uprawnionego może zatem dokonać dalszej odsprzedaży takiego programu, lecz by uniknąć naruszenia wyłącznego prawa do zwielokrotniania z art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy w momencie odsprzedaży powinien dezaktywować swoją własną kopię i nie może dokonać podziału licencji występującej w pakiecie, celem odsprzedania prawa do korzystania z programu komputerowego dla ilości użytkowników, przekraczającej jego potrzeby⁴⁸. Wyczerpanie prawa nie pozbawia jednak uprawnionego prawa do kontroli dalszych wypożyczeń programu lub jego kopii⁴⁹, gdyż jest to forma rozprowadzania programu, która uniemożliwia uprawnionemu należytą kontrolę nad wykorzystaniem dzieła⁵⁰. Jeśli zatem podmiot nabył kopie programu komputerowego i chce ją dalej wypożyczyć musi uzyskać stosowną licencję od uprawnionego do programu komputerowego.

Treść praw autorskich do programu komputerowego kształtowana jest nie tylko poprzez przepisy odnoszące się do uprawnień, ale i do wyjątków od wyłącznych praw uprawnionego. Poza wskazanymi wcześniej w rozdziale, artykułami 4 ust. 2 oraz 5 ust. 1 i ust. 2 dyrektywy

⁴⁶ A. Matlak, *Prawo autorskie w społeczeństwie informacyjnym*, Kraków 2004, s. 59; M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 154.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.7.2012 r. w sprawie C-128/11 *UsedSoft GmbH v. Oracle International Corp.*, orzeczenie niepublikowane, pkt 55.

⁴⁸ Wyrok TS w sprawie C-128/11, *UsedSoft GmbH v. Oracle International Corp.*, pkt 70 i pkt 86.

⁴⁹ Art. 4 ust. 2 dyrektywy 2009/24/WE.

⁵⁰ M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 154.

do tej drugiej kategorii należy prawo do analizy programu, które na podstawie art. 5 ust. 3 dyrektywy przyznane zostało osobie mającej prawo do używania kopii programu komputerowego. Taki podmiot jest uprawniony, bez zezwolenia uprawnionego do obserwowania, badania lub testowania funkcjonowania programu w celu ustalenia koncepcji i zasad, na których opiera się każdy z elementów programu, jeżeli robi to podczas wykonywania czynności ładowania, wyświetlania, uruchamiania, transmitowania lub przechowywania programu, w stosunku do którego jest uprawniony, pod warunkiem nie naruszania praw autorskich do tego programu⁵¹. Prawo do analizy programu, określane także jako tzw. *reverse analysis*⁵², zezwala na dokonywanie czynności mających na celu poznanie funkcjonowania programu, które jednak nie prowadzą do jego dekompilacji. Prawo to ma zagwarantować dostęp do koncepcji i zasad programu, które nie są chronione na podstawie dyrektywy. W konsekwencji, jeśli w wyniku takiej analizy dojdzie do stworzenia programu konkurencyjnego realizującego takie same cele i funkcje jak program pierwotny, to uprawniony do analizowanego programu nie może powołać się na swoje uprawnienia, nawet gdy umowa pomiędzy uprawnionym a użytkownikiem programu wykluczała możliwość analizy programu na cele produkcji nowego programu. Zgodnie bowiem z treścią art. 8 akapit 2 dyrektywy jakiegokolwiek przepisy umowne sprzeczne z wyjątkami przewidzianymi w art. 5 ust. 3 dyrektywy są nieważne.

Kolejny wyjątek od wyłącznych praw podmiotu uprawnionego wynika z treści art. 6 dyrektywy regulującego zasady możliwości dokonania dekompilacji programu (ang. *reverse engineering* lub ang. *reverse assembly*⁵³), a więc przeprowadzenia procesu polegającego na przekształceniu kodu maszynowego programu do postaci źródłowej i dzięki temu umożliwiającemu dotarcie do struktury i algorytmu programu⁵⁴.

Artykuł 6 dyrektywy określa kto, w jakich okolicznościach i w jakim celu może dokonać dekompilacji programu oraz, jak nie mogą być wykorzystane informacje uzyskane w tym procesie. Co do zasady, dekompilacja jest zatem dopuszczalna, o ile osoba dekompilująca program uzyska zgodę uprawnionego lub bez takiej zgody, ale wyłącznie na zasadzie wyjątku. Dekompilacji może dokonać wyłącznie licencjodawca, osoba mająca prawo do używania kopii programu oraz osoba upoważniona przez te osoby, jeśli konieczne informacje, a więc takie, bez których nie jest możliwe stworzenie programu

⁵¹ Zob. preambuła dyrektywy 2009/24/WE, pkt 14.

⁵² Por. A. Nowicka, *Ochrona programów komputerowych w EWG*, Państwo i Prawo 1992 nr 7, s. 79

⁵³ Por. A. Nowicka, *Ochrona programów...*, s. 79-80.

⁵⁴ C. Ohst, *Computerprogramm und Datenbank*, Frankfurt 2003, s. 21; R. D. Clifford, *Intellectual Property In The Era Of The Creative Computer Program: Will The True Creator Please Stand Up?*, Tulane Law Review 1997 nr 71, s. 1690.

interoperacyjnego, nie były dla nich łatwo dostępne, a czynności te są ograniczone do tych części oryginalnego programu, które są niezbędne dla osiągnięcia interoperacyjności.

W stosunku do podmiotów uprawnionych do dokonania dekompilacji programu nie jest możliwe zabronienie w jakiejkolwiek umowie, czy to upoważniającej do użycia programu, czy umowie o pracę, dokonania dekompilacji programu, co wynika z treści art. 8 akapit 2 dyrektywy. Podmioty te, jako legalni użytkownicy programu powinny mieć „łatwy dostęp” do wszelkich informacji na temat programu umożliwiających stworzenie programu kompatybilnego. W przeciwnym razie mogą one dokonać czynności dekompilacji programu. Wobec braku doprecyzowania w dyrektywie pojęcia „łatwo dostępne informacje”, doktryna przedmiotu uważa, że kryterium to nie powinno być interpretowane zbyt restryktywnie, lecz należy oprzeć je na założeniu, iż łatwy dostęp ma miejsce, jeśli informacja jest szeroko upubliczniona, np. w formie dokumentacji dołączonej do programu⁵⁵. *A contrario* z kolei, informacje nie są łatwo dostępne, gdy nie zostały zawarte w ogólnie dostępnych materiałach, uwzględniając czas i miejsce, w którym informacje były dostępne oraz ich rodzaj. Podobnie, uważa się, że informacje nie są łatwo dostępne, gdy uzyskanie ich nie było możliwe w drodze czynności dozwolonych wskazanych w art. 5 ust. 3 dyrektywy⁵⁶, albo w sytuacji, w której uprawniony żąda za nie nadmiernej opłaty⁵⁷.

Dekompilacja programu jest dopuszczalna wyłącznie dla celów uzyskania interoperacyjności, stąd też każda inna przyczyna dokonania tego procesu jest zakazana. Chociaż, jak można wnosić dokonując językowej wykładni przepisu, wskazanie w jego treści, że dekompilacja jest dozwolona w celu uzyskania interoperacyjności „z innymi programami”, a nie z „programem dekompilowanym” powoduje, iż przyzwolono także na dokonanie dekompilacji, w celu stworzenia programu konkurencyjnego⁵⁸. Prawodawca nie pozostawił jednak dowolności wykorzystania uzyskanych w drodze dekompilacji informacji, gdyż określił czynności, jakich dekompilujący nie może wykonać w odniesieniu do informacji, wskazując mianowicie, że niedozwolone jest ich wykorzystanie do celów innych niż

⁵⁵ M. Poźniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne...*, s. 157; J.H. Spoor, *Copyright Protection And Reverse Engineering Of Software: Implementation And Effects Of The EC Directive*, University of Dayton Law Review 1994 nr 19, s. 1077-1078; U.-M. Mylly, *An evolutionary economics perspective on computer program interoperability and copyright*, International Review of Intellectual Property and Competition Law 2010 nr 3, s. 310.

⁵⁶ Por. A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, s. 90; D. Bieńczak, *Zezwolenie na dekompilację programu komputerowego w świetle prawodawstwa wspólnotowego*, Przegląd Prawa Handlowego 2009 nr 10, s. 39.

⁵⁷ T. Dreier, *The Council Directive of 14 May 1991 on the legal protection of Computer Programs*, European Intellectual Property Review 1991 nr 9, s. 319.

⁵⁸ A. Nowicka, *Ochrona programów komputerowych...*, s. 82; D. Bieńczak, *Zezwolenie na dekompilację...*, s. 38; por odmiennie J.-F. Verstrynge, *Protecting Intellectual Property Rights...*, s. 9.

osiągnięcie interoperacyjności niezależnie od siebie stworzonych programów komputerowych; przekazanie osobom trzecim, z wyjątkiem kiedy są konieczne dla interoperacyjności niezależnie od siebie stworzonych programów; lub wykorzystanie w celu rozwijania, produkcji lub obrotu programami komputerowymi znacznie podobnymi w swoim wyrazie lub do jakichkolwiek innych czynności naruszających prawo autorskie⁵⁹. Przyzwolenie na dekompilację wyłącznie w celu stworzenia programu kompatybilnego wyłącza możliwość dokonania dekompilacji w celach naukowych, udowodnienia naruszenia prawa do oprogramowania, poprawienia błędów, dla potrzeb własnych w ramach dozwolonego użytku osobistego⁶⁰ oraz uaktualniania i konserwacji posiadanego oprogramowania⁶¹. Nie pozostawiono także swobody uznania zasadności dekompilacji określonej w systemie common law jako *fair use*.

W wyniku dokonanej dekompilacji programu nie może powstać program oparty na tym samym kodzie, gdyż takie działanie naruszałoby prawa uprawnionego, a także program podobny w swoim wyrazie do programu dekompiłowanego. Choć na podstawie brzmienia przepisu nie można jednoznacznie stwierdzić, czy istotne podobieństwo nie może odnosić się do tej części programu, w której wykorzystane były informacje uzyskane z dekompilacji, czy generalnie do całego programu⁶², to z pewnością, nie będzie stanowić naruszenia funkcjonalne podobieństwo programu stworzonego dzięki informacjom do programu dekompiłowanego⁶³. Natomiast, stworzenie programu konkurencyjnego na podstawie informacji uzyskanych w procesie dekompilacji programu oryginalnego, ale zapisanego w innym języku programowania, będzie naruszeniem art. 6 dyrektywy⁶⁴.

Zakres podmiotowy ochrony

Na gruncie ochrony prawnoautorskiej do programu komputerowego należy odróżnić twórcę programu, a więc podmiot, który rzeczywiście program stworzył, od autora i beneficjenta ochrony. Zgodnie z art. 2 dyrektywy autorem programu może być nie tylko osoba fizyczna lub grupa osób fizycznych, które stworzyły program, ale także, w przypadku

⁵⁹ Art. 6 ust. 2 dyrektywy 2009/24/WE.

⁶⁰ Por. J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego...*, s. 50.

⁶¹ zob. S. Samuelson, *Symposium on U.S.-E.C. Legal relations: comparing U.S. And EC copyright protection for computer programs: are they more different than they seem?*, The Journal of Law and Commerce 1994 nr 13, s. 289-290; J. H. Spoor, *Copyright Protection...*, s. 1078; D. S. Karjala, *Policy Considerations: Theoretical Foundations For The Protection Of Computer Programs In Developing Countries*, UCLA Pacific Basin Law Journal 1994 nr 13, s. 197; J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego...*, s. 52.

⁶² C. M. Guillou, *The Reverse Engineering of Computer Software in Europe and the United States: A Comparative Approach*, Columbia - VLA Journal of Law & the Arts 1998 nr 22, s. 544.

⁶³ Por. A. Nowicka, *Prawnoautorska i patentowa ochrona...*, Warszawa 1995, s. 93.

⁶⁴ J.-F. Verstrynge, *Protecting Intellectual Property Rights...*, s. 9.

gdy przepisy państw członkowskich na to zezwalają, osoba prawna wskazana jako uprawniony na mocy tych przepisów⁶⁵. Beneficjentem ochrony jest zaś, na podstawie art. 3 dyrektywy, osoba fizyczna lub prawna spełniająca, zgodnie z krajowym ustawodawstwem dotyczącym prawa autorskiego, warunki stosowane do dzieł literackich⁶⁶. Nie zawsze zatem uprawnionym do programu komputerowego jest jego twórca.

Mimo że w języku potocznym pojęcie „autor” jest tożsame z pojęciem „twórca”, to na gruncie dyrektywy za autora programu może być uważany także podmiot, który dzieła nie stworzył. Takiemu autorowi programy przysługują wyłącznie autorskie prawa majątkowe, nie zaś osobiste, które służą wyłącznie podmiotowi, który program stworzył⁶⁷. Wobec tego, za autora programu może być uznana osoba prawna, ale także, co wynika z treści art. 2 ust. 3 dyrektywy, pracodawca w stosunku do programu stworzonego przez pracownika w ramach wykonywania obowiązków służbowych lub w wykonywaniu poleceń pracodawcy, chyba że umowa stanowi inaczej⁶⁸. Wskazanie pracodawcy jako podmiotu uprawnionego z praw majątkowych do programu jest uzasadnione względami ekonomicznymi, gdyż to z reguły pracodawca ponosi koszty tworzenia programu, natomiast wykonanie programu należy wyłącznie do obowiązków pracownika. Pracownik nie może więc domagać się dodatkowego wynagrodzenia za sporządzenie takiego programu. Określenie, czy program jest programem pracowniczym możliwe jest poprzez analizę treści umowy o pracę i zdefiniowanie czynności, które wchodzą w zakres obowiązków pracownika. Dla takiej kwalifikacji nie jest istotny fakt użycia materiałów i urządzeń pracodawcy. Bez znaczenia jest także kryterium czasu i miejsca wykonania programu, gdyż poza umownymi godzinami pracy pracownik może również wykonywać obowiązki pracownicze⁶⁹.

Za autora programu komputerowego może być także uważna grupa osób, które pracując przy tworzeniu programu wniosły do niego wkład twórczy, który przesądził o jego oryginalności⁷⁰. Nie będzie więc współtwórcą programu osoba, która wyłącznie pomagała w tworzeniu programu nawet, jeśli jej udział polegał na dostarczeniu wiedzy

⁶⁵ Por. A.M. Dereń, *Własność intelektualna...*, s. 26.

⁶⁶ Zob. też: M.M. Walter (red.), *Europäisches Urheberrecht...*, s. 143; Por. W odniesieniu do autorstwa w konwencji berneńskiej: M. Jankowska, *Czy w świetle konwencji berneńskiej autorem może być tylko osoba fizyczna?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego Prace Z Prawa Własności Intelektualnej 2010 nr 107, s. 18.

⁶⁷ Zob. szerzej: M. Byrska, *Prawne aspekty modyfikowania...*, s. 699.

⁶⁸ Dyrektywa 2009/24/WE, art. 2 ust. 3.

⁶⁹ J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego...*, s. 128; A.M. Dereń, *Własność intelektualna...*, s. 29; por. M.M. Walter (red.), *Europäisches Urheberrecht...*, s. 148.

⁷⁰ J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego...*, s. 112; A.M. Dereń, *Własność intelektualna...*, s. 27.

specjalistycznej⁷¹, albo tzw. testerzy programów, których zadaniem jest wykrycie błędów w programie przed wprowadzeniem go na rynek⁷².

Zakres czasowy ochrony

W prawie UE czas ochrony wszystkich praw autorskich majątkowych został ustalony na okres życia autora i przez 70 lat licząc od dnia jego śmierci. Zasada ta wyrażona w dyrektywie 2006/116/WE będąca ujednoliconą wersją dyrektywy 93/98/EWG⁷³ i mająca zastosowanie do wszelkiego rodzaju utworów jest stanowczo krytykowana w odniesieniu do programów komputerowych. Tempo zmian technologicznych w dziedzinie oprogramowania pokazuje bowiem, że tak długi okres ochrony nie jest uzasadniony, w szczególności, że rzeczywisty czas wartości programu komputerowego wynosi do 5 lat⁷⁴. Dlatego, w odniesieniu do czasu trwania ochrony widoczne jest niedostosowanie generalnych zasad ochrony prawa autorskiego do dóbr o wartości użytkowej.

Wnioski

Przyjęty w ramach prawa autorskiego model ochrony programów komputerowych jest aktualnie podstawową formą ochrony tych dóbr niematerialnych. Warto odnotować jednak, że programy komputerowe w pewnych okolicznościach mogą zostać objęte także ochroną w ramach prawa patentowego, lecz wyłącznie w wyniku procedury zgłoszenia wynalazku przed Europejskim Urzędem Patentowym, czego dowodem są liczne decyzje tego organu przyznające patent na wynalazki z dziedziny oprogramowania. Polski Urząd Patentowy natomiast, konsekwentnie odmawia udzielenia prawa na tego rodzaju wynalazki. Ponadto, informacje zawarte w programie komputerowym mogą stanowić tajemnicę handlową, chronioną prawem zwalczania nieuczciwej konkurencji. Jedynie ochrona na zasadach prawa autorskiego powstaje jednak automatycznie wraz ze stworzeniem programu oraz chroni *erga omnes* kody programu przed dosłownym ich kopiowaniem.

⁷¹ A. Karpowicz, *Poradnik prawny...*, s. 21; U. Ziółkowska, *Podstawowe zagadnienia ochrony własności intelektualnej*, Gliwice 1999, s. 54; por. E. Nowińska, W. Tabor, M. du Vall, *Polskie prawo...*, s. 29; J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego...*, s. 113; H.-J. Ahn, *Der Urheberrechtliche Schutz...*, s. 71.

⁷² K. Gienas [w:] *Ustawa o prawie autorskim...*, s. 433.

⁷³ Dyrektywa Rady 93/98/EWG z 29.10.1993 r. w sprawie harmonizacji czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych, Dz.Urz. L 290 z 24.11.1993, s. 9.

⁷⁴ Tak: I. Kilbey, *Copyright duration? Too long!*, *European Intellectual Property Review* 2003 nr 3, s. 109; D. Bender uważa, że okres 10 lat ochrony programów jest właściwy, zob. D. Bender, *Protection of Computer Programs: the copyright/trade secret interface* [w:] *Computer law Software protection*, D. Bender, Matthew Bander 1987, § 4A-36.

Ocena stosowności ochrony programów komputerowych w ramach prawa autorskiego nie jest jednoznaczna. Zwolennicy⁷⁵ systemu prawnautorskiego wskazują przede wszystkim, że ochrona ta jest łatwa do uzyskania oraz nie można jej utracić⁷⁶, chroni przed powielaniem programu, a także zapewnia najszerszy terytorialny zakres ochrony⁷⁷. Do innych zalet zalicza się odpowiedni zakres praw umożliwiający rozwój wiedzy i stymulowanie rozwoju gospodarczego⁷⁸ oraz długi okres ochrony⁷⁹. Przeciwnicy tego systemu, za jego wady uważają natomiast ograniczony i niepewny⁸⁰ zakres ochrony, sprowadzający się wyłącznie do zakazu kopiowania kodu źródłowego i maszynowego programu, a co za tym idzie, brak objęcia ochroną idei i funkcjonalności programu⁸¹. Ochrona ta obejmuje więc formy wyrażenia programu mające indywidualny charakter, natomiast ważne elementy programu świadczące o jego użyteczności i funkcjonalności nie podlegają ochronie⁸². Do wad systemu prawnautorskiego zalicza się również brak ochrony przed niezależnie powstałymi programami⁸³ a także niezachowanie równowagi pomiędzy interesami producentów i użytkowników przejawiającej się w: braku regulacji odnoszącej się do dozwolonego użytku⁸⁴, uniemożliwieniu rozprzestrzeniania informacji i rozwoju⁸⁵, hamowaniu postępu w dziedzinie tworzenia nowych rodzajów oprogramowania poprzez brak konieczności

⁷⁵ Zob. np. por. D. Bender, *Protection of Computer Programs...*, § 4A-34-35; V. Franceschelli, *European Computer Law* [w:] *Liberalization of services and intellectual property in the Uruguay Round of GATT*, G. Sacerdoti (red.), Fryburg 1990, s. 165; J. Swinson, *Copyright Or Patent Or Both...*, s. 212-213; E. Gratton, *Should Patent Protection Be Considered for Computer Software-Related Innovations?*, *Computer Law Review & Technology Journal* 2003 nr 7, s. 233; C. Ohst, *Computerprogramm und Datenbank...*, s. 16, 250; J. Drexler, *What Is Protected in a Computer Program? Copyright Protection in the United States and Europe*, Munich 1994, s. 103; T.C. Vinje, *Symposium on U.S.-E.C. Legal relations: recent developments in European intellectual property law: how will they affect you and when?*, *The Journal of Law and Commerce* 1994 nr 13, s. 303.

⁷⁶ J.J. Borking, *Third party protection of the software and firmware*, North-Holland-Amsterdam-New York-Oxford 1985, s. 448-449; por. D. Bender, *Protection of Computer Programs...*, §4.09; por. L. Diver, *Would the current...*, s. 129.

⁷⁷ J.J. Borking, *Third party protection...*, s. 448-449.

⁷⁸ A. Kopff, *Wpływ postępu technicznego na prawa autorskie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego Prace Z Prawa Własności Intelktualnej 1988 nr 48, s. 105.

⁷⁹ J.J. Borking, *Third party protection...*, s. 446-447; D. Bender, *Protection of Computer Programs...*, §4.09.

⁸⁰ Por. D. Bender, *Protection of Computer Programs...*, § 4A-37.

⁸¹ Por. D. Bender, *Protection of Computer Programs...*, § 4A-38.1; J.J. Borking, *Third party protection...*, s. 449-450; A. Nowicka, *Prawnautorska i patentowa ochrona...*, s. 17; odmiennie D.G. Luetngen, *Functional usefulness vs. Communicative usefulness: thin copyright protection for the nonliteral elements of computer programs*, *Texas Intellectual Property Law Journal* 1996 nr 4, s. 268.

⁸² J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego...*, s. 18-19, 53; A. Nowicka, *Prawnautorska i patentowa ochrona...*, s. 18.

⁸³ Por. D. Bender, *Protection of Computer Programs...*, § 4A-38.1; J.J. Borking, *Third party protection...*, s. 449-450.

⁸⁴ D.G. Luetngen, *Functional usefulness...*, s. 273.

⁸⁵ J.J. Borking, *Third party protection...*, s. 449-450; D.G. Luetngen, *Functional usefulness...*, s. 273.

spełnienia przez chroniony program przesłanki nieoczywistości⁸⁶ oraz w zbyt długim czasie trwania ochrony, który nie jest odpowiedni do natury programów komputerowych⁸⁷.

Pomimo kilku inicjatyw wprowadzenia nowych form ochrony programów komputerowych, przewidujących nawet całkowicie odmienną formę ochrony *sui generis*, jak do tej pory nie udało się osiągnąć konsensusu, co do tego, na czym ewentualna zmiana ochrony miałaby polegać i jaką formę powinna przybrać. Dlatego obecnie, zarówno twórcy oprogramowania, podmioty uprawnione, jak i użytkownicy programów muszą podejmować swoje działania w granicach systemu prawnoautorskiego.

Streszczenie

Celem rozdziału jest analiza przepisów dyrektywy 2009/24/WE regulującej ochronę programów komputerowych w UE. Wykładnia tych przepisów ma znaczenie dla prawa polskiego, gdyż polska ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁸⁸ w znacznej mierze powiela przepisy dyrektywy 2009/24/WE. W rozdziale zaprezentowany zostanie zakres przedmiotowy ochrony programów komputerowych w ramach modelu prawnoautorskiego, przesłanki warunkujące ochronę, czynności zastrzeżone dla uprawnionego oraz wyjątki od nich, a także zakres podmiotowy i czasowy ochrony.

Słowa kluczowe:

programy komputerowe, ochrona programów komputerowych, utwór, dyrektywa 2009/24/WE.

⁸⁶ D.G. Luetgen, *Functional usefulness* ..., s. 273.

⁸⁷ J. Barta, R. Markiewicz, *Główne problemy prawa komputerowego...*, s. 53; J.J. Borking, *Third party protection...*, s. 449-450.

⁸⁸ Ustawa z 4.2.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. 1994 nr 24 poz. 83.

dr Magdalena Wiśniewska

Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

Magdalena Wiśniewska *Logistyczne aspekty komercjalizacji wiedzy i transferu technologii z uczelni do biznesu – przykład scoutingu technologicznego*

Wstęp

Artykuł ma na celu przybliżenie stosunkowo nowego podejścia do problematyki zarządzania wiedzą w organizacji, jaką jest logistyka wiedzy. Podjęta tematyka zostanie zobrazowana za pomocą wybranej dostępnej literatury oraz studium przypadku – procesu scoutingu technologicznego w uczelni wyższej. Uczelnie wyższe są szczególnymi organizacjami w kontekście problematyki zarządzania wiedzą, gdyż na jej tworzeniu, absorbowaniu oraz przekazywaniu na zewnątrz polega działalność tych organizacji. Artykuł podejmuje problematykę procesów zachodzących w uczelniach wyższych, a prowadzących do dostarczania właściwej wiedzy sektorowi gospodarki. Spojrzenie na transfer wiedzy z logistycznej perspektywy pozwala na wskazanie takich elementów tego procesu, których usprawnienie pozwoliłoby na jego optymalizację.

Zarządzanie wiedzą i logistyka wiedzy

Współcześnie najważniejszym czynnikiem konkurencyjności organizacji jest posiadana przez nią wiedza. Wiedza nie jest statycznym, niezmiennym zasobem organizacji. W miarę jej używania, powiększają się jej zasoby. Z uwagi na różne uwarunkowania, zarządzanie wiedzą jest czynnikiem kluczowym. Zmiany w otoczeniu organizacji wpływają na konieczność powiększania i odpowiedniego ukierunkowania rozwoju zasobów wiedzy w organizacji. Na zewnątrz organizacji także zachodzą procesy rozwojowe, uczenia się i dyfuzji wiedzy. Wiedza jest coraz bardziej szczegółowa, specjalistyczna, dostępna globalnie. Staje się dynamicznym czynnikiem otoczenia organizacji, ale i dynamicznym jej zasobem.

W celu prawidłowego zrozumienia zarządzania wiedzą, należy jednak wyjaśnić pojęcie wiedzy.

Termin wiedza nie jest tożsamy z innymi często używanymi terminami, jak dane czy informacje. Dane to fakty czy figury¹. Są wyjęte z kontekstu, nie posiadają żadnego znaczenia, odniesienia. Informacje to z kolei uporządkowane, zestawione dane, które nabierają sensu; dane w kontekście.

„Wiedza jest płynną mieszanką ukształtowanego doświadczenia, wartości, informacji osadzonej w pewnym kontekście, eksperckiego spojrzenia, który stanowi ramy dla oceny i przyswojenia nowych doświadczeń i informacji. Powstaje i wykorzystywana jest w umyśle posiadacza. W organizacji bywa często osadzona w dokumentach, repozytoriach, organizacyjnych rutynach, procesach, praktykach i normach”².

Samo pojęcie wiedzy jest też przez różnych badaczy różnorako rozumiane. Niektórzy postrzegają wiedzę jako stan umysłu, definiując ją jako rozumienie i doświadczenie zdobyte podczas studiowania czegoś; sumę lub zakres tego, co jest postrzegane, odkryte albo nauczone³ lub po prostu przyjmują, iż wiedza to rozumienie⁴. Inni definiują wiedzę jako obiekt, a więc rzecz kodyfikowaną, opracowywaną. Przyjmują, że wiedza jest procesem systematycznego poznawania i stosowania owego poznania⁵. Literatura dostarcza też spojrzenia na wiedzę jako stan posiadania dostępu do informacji, jako warunek dostępu do nich⁶. Można także wiedzę postrzegać jako zdolność, potencjał wpływu na działanie⁷.

Przyjęcie danej perspektywy patrzenia na pojęcie wiedzy implikuje perspektywę rozumienia zarządzania wiedzą i cele owego zarządzania⁸. Jeśli patrzymy na wiedzę jak na stan umysłu, zarządzanie wiedzą skupić powinno się na kreowaniu sytuacji, w których mamy do czynienia z potencjalnie użytecznymi informacjami i ułatwianiu przyswajania informacji. Jeśli traktujemy wiedzę jako obiekt, w zarządzaniu wiedzą koncentrujemy się na budowie zasobów wiedzy i zarządzania owymi zasobami. Gdyby przyjąć, iż wiedza jest procesem, zarządzanie wiedzą skoncentrować się musi na przepływach wiedzy i procesach jej tworzenia, dzielenia się nią oraz jej udostępniania. Patrząc na wiedzę jako na zdolność, w zarządzaniu wiedzą skupimy się na

¹ D. J. Skyrme, *Knowledge Networking. Creating the Collaborative Enterprise*, Butterworth-Heinemann, Oxford 1999.

² T. H. Davenport, L. Prusak, *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*, HBS Press Boston, Massachusetts 1998.

³ P. Schubert, D. Lincke, and B. Schmid, *A Global Knowledge Medium as a Virtual Community: The Net Academy Concept*, Proceedings of the Americas Conference of AIS, August 1998.

⁴ R. McQueen, *Four views of Knowledge and Knowledge Management*, Proceedings of the Americas Conference of AIS, August 1998.

⁵ M. Zack, *An Architecture for Managing Explicated Knowledge*, Sloan Management Review, September 1998.

⁶ R. McQueen, *op. cit.*

⁷ S. A. Carlsson, O. A. El Sawy, I. Eriksson, A. Raven, *Gaining Competitive Advantage Through Shared Knowledge Creation: In Search of a New Design Theory For Strategic Information Systems*, 4th European Conference on Information Systems, Lisbon, 1996.

⁸ j.w.

kreowaniu kluczowych kompetencji i zrozumienia strategicznej przewagi w postaci know-how, i kreowaniu kapitału intelektualnego.

Zarządzanie wiedzą można też postrzegać jako proces identyfikacji, zdobywania i pomnażania zbiorowej wiedzy w ramach organizacji w celu podniesienia jej konkurencyjności⁹. Cel zarządzania wiedzą ma wymiar bardzo praktyczny: poprawić zdolności organizacyjne przez lepsze wykorzystanie indywidualnych oraz zbiorowych zasobów wiedzy w organizacji. Zasoby te obejmują umiejętności, zdolności, doświadczenie, rutynę, normy, a także technologie¹⁰.

Jedną kształtujących się ostatnio dyscyplin zarządzania wiedzą jest logistyka wiedzy. Aby być zdolnym do zrozumienia tej logistycznej perspektywy, należy wyjaśnić pojęcie logistyki.

„Logistyka jest nauką o przemieszczaniu i przepływie ludzi, dóbr i informacji, poszukuje najtańszego sposobu osiągnięcia określonego poziomu dostępności dóbr czy usług dla klienta.”¹¹

Pięć kluczowych składników zostało zidentyfikowanych jako wpływających na sprawność takich przemieszczeń i przepływów: udogodnienia, unityzacja, łączność, wyposażenie i środki transportu.

Z uwagi na fakt, iż organizacja jest systemem otwartym, jej zasoby są pozyskiwane z otoczenia oraz do tego otoczenia dystrybuowane. Wiedza jest jednym z zasobów organizacji i podobne procesy zachodzą także w odniesieniu do niej. Wiedza jest jednak zasobem, który w ostatnich czasach szczególnie zyskał na znaczeniu, stąd ważnym jest poświęcenie szczególnej uwagi przepływowi, dyfuzji czy przekazywaniu wiedzy. Istotne jest uczynienie tych procesów jak najbardziej optymalnymi z punktu widzenia celów organizacji. Logistyka wiedzy oznacza wspieranie dystrybucji i przechowywania wiedzy, mając na myśli jej przepływy i przestoje, dlatego też wspiera procesy zarządzania wiedzą¹². Jest ona niezbędna dla 1) radzenia sobie z niepewnością w procesach tworzenia wiedzy, 2) przyspieszania dostarczania wiedzy, 3) tworzenia wysokiej efektywności w łańcuchu wartości wiedzy przez udostępnianie zasobów wiedzy w sposób synergiczny, 4) umożliwiania podziału pracy opartej na wiedzy dla optymalizacji procesów specjalizacji w rozwoju wiedzy jest możliwe.¹³

Uczelnie wyższe są w kontekście zarządzania wiedzą szczególnymi organizacjami, jako że ich funkcjonowanie polega właśnie na kreacji i przekazywaniu wiedzy. W obecnych czasach gospodarki wiedzy ważne jest przyjrzenie się procesom powstawania wiedzy użytecznej ekonomicznie i podejmowanie działań na rzecz optymalizacji tych procesów.

⁹ G. Von Krogh, *Care in Knowledge Creation*, California Management Review, 40(3), 1998.

¹⁰ G. Probst, *Practical Knowledge Management: A Model That Works*, Prism, Second Quarter, Arthur D. Little. 1998.

¹¹ G. Wills, M. Wills, *Re-engineering knowledge logistics*, International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, Vol. 28 No. 9/10, 1998.

¹² F. Wijnhoven, *Knowledge Logistics in Business Contexts: Analyzing and Diagnosing Knowledge Sharing by Logistics Concepts*, Knowledge and Process Management Volume 5 Number 3, 1998.

¹³ j. w.

Komercjalizacja wiedzy i transfer technologii z uczelni do biznesu a logistyka wiedzy

Uczelnie wyższe od dawna tworzą wiedzę i ją przekazują przede wszystkim w formie publikacji naukowych i działalności dydaktycznej. Ponadto, w tradycyjnie pojmowanej uczelni wyższej, jeśli posiadało się kontakty ze światem biznesu, zazwyczaj nie były one sformalizowane i polegały głównie na:¹⁴

- spotkaniach i dyskusjach w trakcie konferencji, sympozjów oraz targów,
- kontaktach w ramach profesjonalnych stowarzyszeń,
- wykładach gościnnych i konsultacjach,
- przepływie absolwentów, praktykach zawodowych,
- wspólnych publikacjach, studiowaniu literatury specjalistycznej.

Tak pojmowana tradycyjna rola uniwersytetu jest dla współczesnej gospodarki niewystarczająca. W świetle literatury przedmiotu, środowisko akademickie może zostać zaangażowane w proces transferu wiedzy i komercjalizacji technologii w czterech kierunkach¹⁵:

- dyfuzja wiedzy: uniwersytety i instytucje badawcze generują użyteczną ekonomicznie i społecznie wiedzę poprzez wsparcie szeroko rozumianej adaptacji zdobyczy naukowych do przemysłu za sprawą komunikacji, edukacji, szkoleń, tworzenia norm i standardów produkcji i dystrybucji.
- tworzenie wiedzy: uniwersytety i jednostki badawcze tworzą wiedzę użyteczną z punktu widzenia społecznego i biznesowego poprzez sprzedaż lub licencjonowanie wyników prac badawczych. Wiedza uzyskuje charakter towaru na sprzedaż – własność intelektualna jest bezpośrednio wykorzystywana rynkowo. Jest to standardowy model komercjalizacji.
- tworzenie relacji wiedzy: uniwersytety i instytucje badawcze tworzą użyteczną ekonomicznie wiedzę poprzez świadczenie usług wykorzystujących własność intelektualną niebezpośrednio. Tworzone są platformy wymiany wiedzy, know-how, wiedzy tzw. „cichej”. Kładziony jest nacisk na współpracę, wspólne przedsięwzięcia, partnerstwa.
- transfer wiedzy przez zaangażowanie – użyteczna wiedza traktowana jest jako produkt poboczny wspólnoty interesów na linii uniwersytet – otoczenie. Chodzi o przekroczenie tradycyjnie

¹⁴ K. B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, SGH, Warszawa 2010, s. 209.

¹⁵ J. Howard, *The Emerging Business of Knowledge Transfer. Creating values from intellectual products and services*, Australian Government. Department of Education, Science and Training, 2005, (14.06.2014), http://www.howardpartners.com.au/publications/Howard_Partners_Business_of_Knowledge_Transfer_Report.pdf

rozumianych granic funkcjonowania uczelni na rzecz budowy wspólnych inicjatyw z różnymi interesariuszami systemu społeczno-gospodarczego.

Komercjalizacja wiedzy to ogół działań związanych z przekształcaniem wiedzy w nowe rozwiązania, w tym m.in. produkty, usługi, technologie, oznacza inaczej mówiąc „przekształcenie wiedzy i nowych rozwiązań technologicznych w pieniądze” i obejmuje m. in.:¹⁶

- prezentację nowych innowacyjnych pomysłów, produktów/procesów,
- prace rozwojowe i identyfikacje potencjalnych zastosowań,
- tworzenie i demonstracja prototypów innowacyjnych produktów,
- poszukiwanie rynkowych zastosowań technologii, audyt technologiczny,
- analizę rynków, opracowanie oraz realizację strategii marketingowych,
- prace wdrożeniowe i wdrożenie do produkcji,
- wprowadzenie produktu na rynek i jego sprzedaż.

Transfer wiedzy i komercjalizacja dokonuje się zwyczajowo w drodze:¹⁷

- wspólnych projektów badawczych i celowych realizowanych we współpracy z sektorem przedsiębiorstw,
- badań kontraktowych i zamawianych realizowanych na zlecenie przedsiębiorstw,
- zasilania rynku technologii przez nowe zgłoszenia patentowe, know-how,
- absolwentów, procesów dydaktycznych, studiów doktoranckich i podyplomowych,
- publikacji naukowych, popularnonaukowych, opisów patentowych,
- konferencji, seminariów, targów, kursów i szkoleń,
- nieformalnych kontaktów naukowców,
- programów mobilności kadr (z nauki do biznesu i odwrotnie),
- opinii, recenzji, ekspertyz,
- udostępnianiu licencji i know-how.

Obecnie można wskazać inne jeszcze drogi transferu technologii i komercjalizacji wiedzy:¹⁸

- rozwój wyspecjalizowanych instytucji pośredniczących w transferze technologii,
- przedsiębiorczość akademicką i tworzenie małych technologicznych firm,
- wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw,

¹⁶ P. Głodek, *Komercjalizacja technologii*, w: K. B. Matusiak (red.) *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2010, s. 139-140, <http://www.parp.gov.pl/index/more/25032> (14.06.2014).

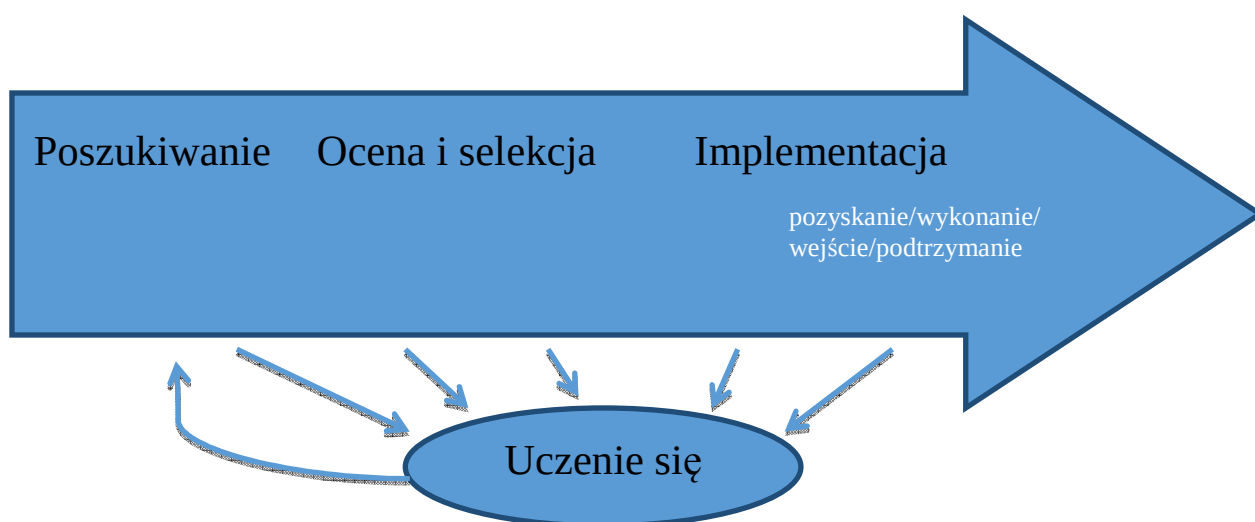
¹⁷ K. B. Matusiak, *Budowa...*, *op. cit.*, s. 213-214.

¹⁸ K. B. Matusiak, *Budowa...*, *op. cit.*, s. 214.

- inicjowanie sieci współpracy i kooperacji, rozwój struktur sieciowych (jak klaster, środowisko innowacyjne).

W uproszczeniu, jako etapy procesu komercjalizacji rozwiązań powstających na uczelni można wskazać:¹⁹

1. Poszukiwanie i identyfikację badań opracowań o możliwym potencjale komercyjnym.
2. Ocenę potencjału zidentyfikowanych opracowań.
3. Proces transferu rozwiązań na zewnątrz uczelni, w tym:
 - a. wspieranie procesu opracowania oferty komercyjnej,
 - b. wsparcie procesu transferu.



Rysunek 1 Ogólna struktura procesu pozyskiwania i komercjalizacji pomysłów w organizacji

Źródło: P. Głodek, *Model scoutingu technologicznego w uczelni wyższej*, dokument opracowany w ramach projektu „SCOUTING – aktywny system monitoringu i oceny potencjału rynkowego prac badawczych kluczem do współpracy nauki i przedsiębiorców”, Łódź 2012, maszynopis powielony

Scouting technologiczny w uczelni wyższej jako narzędzie efektywnego dostarczenia wiedzy i technologii z uczelni do biznesu

Scouting technologiczny wywodzi się z sektora przedsiębiorstw. Określa się nim systematyczne podejście przedsiębiorstwa, w ramach którego asygnuje ono część swoich zasobów ludzkich lub też zatrudnia konsultantów zewnętrznych w celu zbierania informacji z zakresu nauki i technologii, i które to podejście ułatwia pozyskiwanie technologii lub prowadzi do pozyskania technologii²⁰.

¹⁹ P. Głodek, *Model scoutingu technologicznego w uczelni wyższej*, dokument opracowany w ramach projektu „SCOUTING – aktywny system monitoringu i oceny potencjału rynkowego prac badawczych kluczem do współpracy nauki i przedsiębiorców”, Łódź 2012, maszynopis powielony.

²⁰ R. Rohrbeck, *Harnessing a Network of Experts for Competitive Advantage: Technology Scouting In the ICT Industry*, R&D Management 2010, Vol. 40, No.2, za: M. Nowak, *Scouting technologiczny* w: K. B. Matusiak (red.) *Innowacje*

Scouting technologiczny, jako metoda pozyskiwania i selekcji informacji, wywodzi się z potrzeby monitorowania rynku nowych rozwiązań technicznych przez przedsiębiorstwa. W latach 90-tych zeszłego wieku idea scoutingu zaczęła być również adoptowana i wykorzystywana przez uczelnie wyższe, i szerzej jednostki naukowe. Wykorzystanie scoutingu w środowisku akademickim posiada jednak nieco odmienny charakter niż wśród podmiotów komercyjnych. Podstawową różnicą jest fakt, że skierowany jest on na pozyskanie informacji z wewnątrz organizacji, a nie z otaczającego ją rynku. Okazuje się bowiem, że charakterystyka działalności uczelni oraz znacząca swoboda naukowców w kierowaniu swoimi badaniami powoduje istotne problemy związane z koordynacją procesów badawczych oraz z pozyskaniem i oceną informacji na poziomie uczelni. Problem ten okazuje się być typowy dla środowiska akademickiego niezależnie od kraju, i obejmuje większość, jeśli nie wszystkie, jednostki akademickie. Warto jednak podkreślić, że scouting jako metoda, został zaadoptowany przez uczelnie wiodące w zakresie komercjalizacji wiedzy i transferu technologii. Do tej grupy można zaliczyć m.in. Politechnikę w Turynie, Politechnikę Eindhoven czy Biomedicum Helsinki.

W 2013 r. Uniwersytet Łódzki podjął próbę testowego wprowadzenia scoutingu technologicznego celem poprawy wyników w zakresie komercjalizacji wiedzy i transferu technologii²¹. Scouting to rozwiązanie organizacyjne polegające na wprowadzeniu do struktur organizacyjnych uczelni stanowisk pracy oraz formalnego ich umocowania. Osoby te – scouci – odpowiedzialni będą za zbieranie informacji o pracach naukowo-badawczych, wstępną ocenę ich potencjału do komercjalizacji oraz nawiązywanie kontaktów z światem biznesu. W przypadku wykorzystania sieci scoutów, ich udział na poszczególnych etapach procesu komercjalizacji można przedstawić w sposób, który ilustruje Tabela 1.

Tabela 1: Udział scoutów w poszczególnych etapach procesu komercjalizacji wiedzy w uczelni

Składnik procesu komercjalizacji	Zakładana rola scoutów
Poszukiwanie i identyfikacja rozwiązań	Bardzo ważna
Ocena potencjału rozwiązań	Ważna W szczególności w odniesieniu do prowadzenia oceny wstępnej
Proces transferu	Pomocnicza

Źródło: P. Głodek, *Model...*, op. cit.

i transfer technologii. Słownik pojęć, PARP, Warszawa 2010, s.263, <http://www.parp.gov.pl/index/more/25032> (14.06.2014).

²¹ W ramach projektu „SCOUTING – aktywny system monitoringu i oceny potencjału rynkowego prac badawczych kluczem do współpracy nauki i przedsiębiorców” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Proces scoutingu technologicznego w uczelni wyższej w ramach modelu opracowanego na potrzeby realizowanego projektu „SCOUTING – aktywny system monitoringu i oceny potencjału rynkowego prac badawczych kluczem do współpracy nauki i przedsiębiorców” powinien odbywać się dwuetapowo²². Poniżej przedstawiono opracowaną koncepcję procesu scoutingu, którą obrazuje Rysunek 2²³.

Etap I – scouting lokalny

„Scouting lokalny” polega na identyfikacji wyników prac badawczo-naukowych. Działania te wykonywane są przez zespół scoutów działających na poszczególnych wydziałach uczelni, a odpowiedzialnych za budowanie wewnętrznych relacji z pracownikami uczelni. W przypadku wdrażania systemu scoutingu do organizacji proces ten rozpoczyna się intensywną inwentaryzacją prac badawczo-naukowych (B-N), co na etapie powdrożeniowym zostaje zastąpione systematycznym przeglądem nowości i aktualizacją istniejącej bazy danych. Informacje nt. wyników prac B-N gromadzone są przez scoutów na podstawie raportów z przeprowadzenia badań naukowych i/lub innych sprawozdań dostępnych w organizacji. Scouci spotykają się z realizatorami zidentyfikowanych prac B-N w celu uzyskania informacji niezbędnych do oceny ich potencjału komercyjnego, przy wykorzystaniu wystandaryzowanego narzędzia zbierania danych.

Po spotkaniu z realizatorem/-ami prac B-N scout sprawdza, czy uzyskane informacje są wystarczające dla oceny potencjału komercyjnego. W razie potrzeby scout kontaktuje się ponownie z realizatorem prac B-N, aż do momentu zebrania wystarczającego zakresu informacji. Zebrane opisy wyników prac są następnie poddawane bieżącej, szybkiej ocenie przez pojedynczych scoutów. Ocena ta ma na celu przekazanie wstępnej rekomendacji dla oceny dokonywanej później przez zespół scoutów.

Kolejny etap szybkiej oceny dokonywany jest przez zespół scoutów funkcjonujących w organizacji. Metoda oceny wyników prac B-N powinna umożliwić szybką ocenę, może zostać oparta na metodzie quicklook. Ma ona na celu sklasyfikowanie zebranych wyników prac B-N i przedstawienie rekomendacji dla centralnej jednostki odpowiedzialnej komercjalizację w uczelni (centrum transferu technologii, CTT). W ramach spotkań dot. szybkiej oceny wyników prac B-N powinny być poruszane również inne aspekty wiążące z pracą scoutów, wymiana doświadczeń. Na tym faza I procesu dobiega końca.

²² T. Czapla, B. T. Kalinowski, M. Malarski, M. Turała M., *Produkt. Uczelniany model scoutingu wiedzy i technologii. Filar systemowy. Model tworzenia i działania zespołu scoutów w ramach systemu komercjalizacji wiedzy i transferu technologii na uczelni wyższej*, dokument opracowany w ramach projektu „SCOUTING – aktywny system monitoringu i oceny potencjału rynkowego prac badawczych kluczem do współpracy nauki i przedsiębiorców”, maszynopis powielony, Łódź 2012.

²³ Na podstawie: T. Czapla, T. B. Kalinowski, M. Malarski, M. Turała, *op. cit.*, s. 16-22.

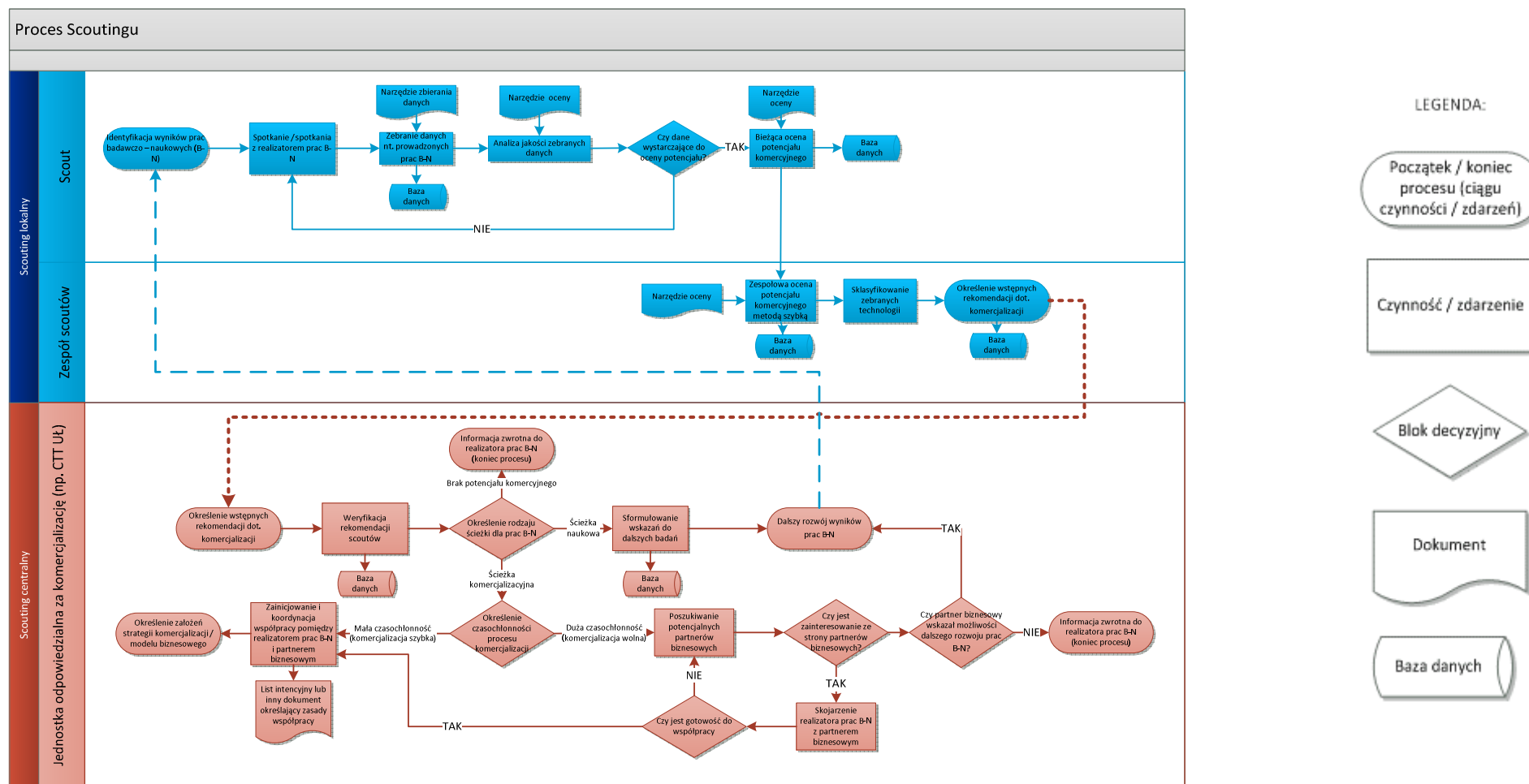
Faza II – scouting centralny

Rekomendacje zespołu scoutów stanowią materiał wejściowy do etapu II procesu, która odbywa się na poziomie centralnym w organizacji. Wspecjalizowana jednostka centralna, zatrudniająca tzw. scoutów centralnych (może to być uczelniane CTT) rozpoczyna ten etap procesu od weryfikacji rekomendacji przedstawionych przez zespół scoutów z poziomu lokalnego. Scouci centralni odpowiedzialni są za budowanie relacji zewnętrznych z osobami reprezentującymi otoczenie biznesowe.

Ocena potencjału komercyjnego analizowanych wyników prac B-N powinna w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, czy wyniki prac B-N na danym etapie rozwoju posiadają taki potencjał, czy też niezbędne są dalsze prace. Możliwe są trzy podstawowe warianty decyzji:

- 1) w przypadku stwierdzenia braku potencjału komercyjnego (negatywna ocena) dalsze prace nad komercjalizacją wyników prac B-N są wstrzymywane;
- 2) w przypadku stwierdzenia, że do osiągnięcia potencjału komercjalizacyjnego konieczne są dalsze prace badawcze formułowane są rekomendacje co do dalszego toku badań; oczekuje się, że wyniki tych prac B-N powrócą do ponownej oceny po ich uzupełnieniu o wskazane elementy przez scoutów lub bezpośrednio partnerów biznesowych;
- 3) w przypadku stwierdzenia, że wyniki prac B-N posiadają potencjał komercyjny, scout centralny powinien określić czy:
 - a. możliwa jest szybka ścieżka komercjalizacji (na podstawie znajdujących się w bazie danych informacji o zainteresowanych komercjalizacją wyników prac B-N firmach); w tym przypadku scout centralny doprowadza do spotkania realizatorów prac B-N oraz przedstawicieli przedsiębiorstw i podpisania listu intencyjnego dot. współpracy między nimi. Scout centralny przyjmuje na siebie rolę menedżera komercjalizacji przy wsparciu innych kadr z CTT;
 - b. komercjalizacja wymaga uprzedniego pozyskania informacji o potencjalnych partnerach biznesowych; w tej sytuacji scout centralny identyfikuje zapotrzebowanie przedsiębiorstw; w przypadku zidentyfikowania firm zainteresowanych współpracą, scout centralny doprowadza do kontaktu pomiędzy realizatorami prac B-N a przedstawicielem przedsiębiorstwa i podpisania listu intencyjnego. Scout centralny przyjmuje na siebie rolę menedżera komercjalizacji przy wsparciu innych kadr z CTT.
 - c. możliwa jest również sytuacja, w której partnerzy biznesowi nie wyrażą zainteresowania wynikami prac B-N na danym etapie, ale wskażą oni możliwe kierunki rozwoju prac B-N. Takie informacje są wówczas przekazywane do realizatorów prac B-N;

Na tym faza II zostaje zakończona.



Rysunek 2 Proces scoutingu technologicznego

Źródło: T. Czapla, B. T. Kalinowski, M. Malarski, M. Turała M., *Produkt. Uczelniany model scoutingu wiedzy i technologii. Filar systemowy. Model tworzenia i działania zespołu scoutów w ramach systemu komercjalizacji wiedzy i transferu technologii na uczelni wyższej*, dokument opracowany w ramach projektu „SCOUTING – aktywny system monitoringu i oceny potencjału rynkowego prac badawczych kluczem do współpracy nauki i przedsiębiorców”, maszynopis powielony, Łódź 2012, s. 22.

Podsumowanie

Naukowcy, którzy mają świadomość co do potencjału komercyjnego prowadzonych przez siebie badań naukowych i chcący współpracować z biznesem w zasadzie nie potrzebują wsparcia ze strony scoutingu. Scouting technologiczny w uczelni wyższej jest kompleksową metodą, która umożliwia uczelni proponowanie sektorowi przedsiębiorstw rozwiązań, które nie zostałyby skomercjalizowane w innym przypadku, ponieważ nie byłyby wcale oceniane pod kątem potencjału komercyjnego takich pomysłów.

W kontekście zarządzania wiedzą, scouting jest instrumentem pozyskiwania i selekcji danych i informacji na temat posiadanej przez uczelnię wyższą zasobów wiedzy celem dostarczenia jej zainteresowanym podmiotom biznesowym. W kontekście logistyki wiedzy, scouting umożliwia i przyspiesza dostarczenie do odbiorcy biznesowego rozwiązań wypracowanych w drodze badań naukowych. Dzięki temu rozwiązaniu, dostarczenie technologii czy wiedzy do biznesu następuje szybciej, gdyż wykorzystuje aktywną postawę kadr odpowiedzialnych za komercjalizację wiedzy. Scouting może też przyczynić się pośrednio do wzrostu liczby dostarczanych technologii z uwagi na szerzenie idei komercjalizacji, a także z uwagi na możliwy wpływ na przebieg już rozpoczętych badań. Naukowiec otrzymujący wsparcie od scouta ma szansę zmienić kierunek badań tak, by miały one komercyjny potencjał.

Uczelnie wyższe tworzą wiedzę, w tym wiedzę o potencjale komercyjnym. Jednak z uwagi na szereg ograniczeń, w tym prawnych i organizacyjnych część wyników badań naukowych nie znajduje zastosowania mimo posiadanego potencjału komercyjnego. Scouting technologiczny jest rozwiązaniem umożliwiającym odpowiednio szybką identyfikację takiego rozwiązania naukowego i dostarczenie go odbiorcy po stronie biznesu w sposób optymalny z punktu widzenia obu stron takiej transakcji.

Literatura:

1. S. A. Carlsson, S.A., O. A. El Sawy, I. Eriksson, A. Raven, *Gaining Competitive Advantage Through Shared Knowledge Creation: In Search of a New Design Theory For Strategic Information Systems*, 4th European Conference on Information Systems, Lisbon, 1996.
2. T. Czapla, B. T. Kalinowski, M. Malarski, M. Turała, *Produkt. Uczelniany model scoutingu wiedzy i technologii. Filar systemowy. Model tworzenia i działania zespołu scoutów w ramach systemu komercjalizacji wiedzy i transferu technologii na uczelni wyższej*, dokument opracowany w ramach projektu „SCOUTING – aktywny system monitoringu i oceny potencjału rynkowego prac badawczych kluczem do współpracy nauki i przedsiębiorców”, maszynopis powielony, Łódź 2012.
3. T. H. Davenport, L. Prusak, *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*, HBS Press Boston, Massachusetts 1998.
4. P. Głodek, *Komercjalizacja technologii*, w: K. B. Matusiak (red.) *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2010, <http://www.parp.gov.pl/index/more/25032> (14.06.2014).

5. P. Głodek, *Model scoutingu technologicznego w uczelni wyższej*, dokument opracowany w ramach projektu „SCOUTING – aktywny system monitoringu i oceny potencjału rynkowego prac badawczych kluczem do współpracy nauki i przedsiębiorców”, Łódź 2012, maszynopis powielony.
6. J. Howard, (2005), *The Emerging Business of Knowledge Transfer. Creating values from intellectual products and services*, Australian Government. Department of Education, Science and Training, 2005, (14.06.2014) http://www.howardpartners.com.au/publications/Howard_Partners_Business_of_Knowledge_Transfer_Report.pdf
7. R. McQueen, R., *Four views of Knowledge and Knowledge Management*, Proceedings of the Americas Conference of AIS, August 1998.
8. K. B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, SGH, Warszawa 2010.
9. K. B. Matusiak (red.) *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2010, , <http://www.parp.gov.pl/index/more/25032> (14.06.2014).
10. M. Nowak, *Scouting technologiczny* w: K. B. Matusiak (red.) *Innowacje I transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2010. <http://www.parp.gov.pl/index/more/25032> (14.06.2014).
11. G. Probst, *Practical Knowledge Management: A Model That Works*, Prism, Second Quarter, Arthur D. Little. 1998.
12. R. Rohrbeck, *Harnessing a Network of Experts for Competitive Advantage: Technology Scouting In the ICT Industry*, R&D Management 2010, Vol. 40, No.2.
13. P. Schubert, D. Lincke, and B. Schmid, *A Global Knowledge Medium as a Virtual Community: The Net Academy Concept*, Proceedings of the Americas Conference of AIS, August 1998.
14. D. J. Skyrme, *Knowledge Networking. Creating the Collaborative Enterprise*, Butterworth-Heinemann, Oxford 1999.
15. G. Von Krough, *Care in Knowledge Creation*, California Management Review, 40(3), 1998.
16. F. Wijnhoven, *Knowledge Logistics in Business Contexts: Analyzing and Diagnosing Knowledge Sharing by Logistics Concepts*, Knowledge and Process Management Volume 5 Number 3, 1998.
17. G. Wills, M. Wills, *Re-engineering knowledge logistics*, International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, Vol. 28 No. 9/10, 1998.
18. M. Zack, M., *An Architecture for Managing Explicated Knowledge*, Sloan Management Review, September 1998.

Streszczenie

Artykuł ma na celu przybliżenie stosunkowo nowego podejścia do problematyki zarządzania wiedzą w organizacji, jaką jest logistyka wiedzy. Artykuł podejmuje problematykę procesów zachodzących w uczelniach w wyższych, a prowadzących do dostarczania właściwej wiedzy sektorowi gospodarki. Spojrzenie na transfer wiedzy z logistycznej perspektywy pozwala na wskazanie takich elementów tego procesu, których usprawnienie pozwoliłoby na jego optymalizację. Podjęta tematyka została zobrazowana za pomocą wybranej dostępnej literatury oraz studium przypadku – procesu scoutingu technologicznego w uczelni wyższej.

Słowa kluczowe

Innowacje, logistyka wiedzy, transfer technologii, komercjalizacja wiedzy, scouting technologiczny

Mateusz Izbicki *Inteligentne sieci elektroenergetyczne oraz „presumpcja” jako elementy kształtujące społeczeństwo informacyjne.*

Wprowadzenie

Elektryczność jest towarem, który nabywamy tak jak bułki i chleb, a rachunek od dostawcy powinien wyodrębniać koszty produkcji, przesyłu i dystrybucji energii oraz określać jaka jej część pochodziła ze źródeł odnawialnych, tak aby każdy mógł z łatwością porównać oferty różnych przedsiębiorstw energetycznych i wybrać tę najbardziej dopasowaną do możliwości finansowych czy przekonań ekologicznych. Jest to jeden z wymogów nakładanych przez prawo unijne, który ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku energii elektrycznej.

Sektor elektroenergetyczny jest podstawą każdej nowoczesnej gospodarki. Prawidłowe i efektywne funkcjonowanie przedsiębiorstw energetycznych jest konieczne dla stabilnego i konkurencyjnego rozwoju rynków krajowych. Procesy produkcji czy świadczenia usług nie są w stanie działać bez wykorzystywania elektryczności, ma ona wpływ na wszystkie pozostałe sektory gospodarki. Koszt elektryczności jest również jedną z podstawowych zmiennych decydujących o cenach końcowych produktów i usług, a przez to bezpośrednio wpływa na kondycję gospodarki każdego państwa¹.

Sprawne funkcjonowanie sektora elektroenergetycznego jest również bez wątpienia konieczne dla rozwoju i podtrzymania funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego, jako społeczeństwa opartego na technologii oraz powszechnym dostępie do wiedzy, w którym istotną częścią gospodarki jest zbieranie, przetwarzanie, gromadzenie i przekazywanie informacji. Naturalnie wszystkie technologie komunikacyjne i informacyjne wymagają do swojego działania elektryczności, jednak przełożenie funkcjonowania sektora energetycznego na funkcjonowanie sektora technologii informacyjnych i komunikacyjnych (dalej również jako ICT) nie jest tak proste, jak kwestia dostarczenia elektryczności do urządzeń wykorzystywanych przez sektor ICT.

Odrębnym, lecz związanym z inteligentnym opomiarowaniem, nowym zagadnieniem dla polskiego sektora elektroenergetycznego jest idea prosumpcji - produkcji energii elektrycznej przez nieprofesjonalne podmioty z mikro-źródeł, której rozwój w dużej mierze również wymaga wsparcia ze strony sektora ICT, a jednocześnie kreuje nowe rynki usług

¹ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 11.

związanych z informatyczną obsługą urządzeń produkujących energię elektryczną i ich współpracy zarówno z domową siecią mikro-producenta, jak i zewnętrzną siecią elektroenergetyczną.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie nowych tendencji, które pojawiły się w sektorze elektroenergetycznym, umożliwiających szybszy rozwój sektora rozproszonej generacji elektryczności z mikro-źródeł i jej możliwy wpływ na następny rozwój nowych usług sektora ICT oraz społeczeństwa informacyjnego.

2. Społeczeństwo informacyjne a sektor elektroenergetyczny

Wraz z rozwojem technologicznym i pojawianiem się nowych urządzeń teleinformatycznych, w państwach rozwiniętych, ma miejsce rewolucja gospodarczo-społeczna. W dzisiejszych czasach zarówno poszczególni obywatele, jak i przedsiębiorcy mają dostęp do niewyobrażalnej wręcz ilości informacji i źródeł wiedzy. Rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych doprowadził do sytuacji, w której odległość ma coraz mniejsze znaczenie w życiu codziennym a dostęp do dowolnych informacji jest praktycznie nielimitowany. Powyższe wpływa również na kształt gospodarki i rozwój zupełnie nowych jej sektorów. Sama informacja stała się cennym towarem, a procesy jej gromadzenia, analizowania i przekazywania stanowią coraz istotniejsze dla całego rynku usługi. Aktualnie poszukiwane są również nowe rodzaje informacji, których analiza mogłaby stanowić nowe źródła wiedzy i wywoływać pożądane zmiany w zachowaniach społecznych - na przykład w zakresie oszczędności i racjonalizacji wykorzystania energii elektrycznej.

Unia Europejska jako jeden ze swoich celów wskazała dążenie do rozwoju społeczeństwa informacyjnego, jednocześnie bardzo trudno jest ustalić jednolitą definicję "społeczeństwa informacyjnego". W publikacji "Społeczeństwo informacyjne. Krok naprzód, dwa kroki wstecz" autorzy wyróżniają aż 30 różnych definicji pojęcia społeczeństwa informacyjnego². Pomimo olbrzymiej różnorodności definicji i odmiennych aspektów społeczeństwa informacyjnego na jakie kładą one nacisk, w większości pojawiają się podobne sformułowania i elementy definiujące. Łącząc większość definicji i wyciągając przed nawias najczęściej powtarzające się elementy można przyjąć, iż społeczeństwo informacyjne jest społeczeństwem opartym na wiedzy, informacji i technologii teleinformatycznej, dzięki którym informacja stała się samodzielnym dobrem niematerialnym i towarem o znacznej wartości

² J.S. Nowak, *Społeczeństwo Informacyjne - Geneza i Definicje*, w: *Społeczeństwo informacyjne. Krok naprzód, dwa kroki wstecz*, red. n. P. Sienkiewicz, J.S. Nowak, Katowice 2008, s. 1- 9.

rynkowej, wykorzystywanym jednak nie tylko w sferze gospodarczej, ale również w sferze, kulturowej, politycznej czy w życiu codziennym. Społeczeństwo informacyjne charakteryzuje się wysokim rozwojem gospodarczym i technologicznym, dlatego niekiedy wskazywane jest ono jako społeczeństwo postindustrialne, chociaż wydaje się, iż przejście przez etap społeczeństwa uprzemysłowionego, czy industrialnego wcale nie jest konieczne do rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Dodatkowym elementem koniecznym dla zakwalifikowania danego społeczeństwa jako informacyjnego jest, aby większość jego przedstawicieli miała dostęp i potrafiła posługiwać się nowymi technologiami teleinformatycznymi, wykorzystując je na co dzień³.

Dopiero w ten sposób ukształtowane społeczeństwo informacyjne będzie w stanie w pełni wykorzystać możliwości nowych technologii w sektorze elektroenergetycznym, a zarazem owe technologie mogą przyczynić się do przyspieszenia rozwoju społeczeństwa informacyjnego i powstania zupełnie nowych gałęzi gospodarczych sektora ICT.

Zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej do ułatwienia przejścia na energooszczędną i niskoemisyjną gospodarkę z dnia 12 marca 2009 r.⁴ dla realizacji celów wyznaczonych sobie przez Unię Europejską w sektorze energetycznym, a w szczególności do redukcji o 20% emisji dwutlenku węgla oraz zwiększenia o 20% efektywności energetycznej konieczne będzie wykorzystanie narzędzi i usług oferowanych przez sektor technologii informatycznych i komunikacyjnych. Tym samym można stwierdzić, że inteligentne sieci elektroenergetyczne oraz inteligentne liczniki energii to nic innego jak wykorzystanie odpowiednich technologii ICT w ramach sektora elektroenergetycznego.

Z jednej strony do rozwoju technologii inteligentnego opomiarowania (dalej również jako smart metering) i inteligentnych sieci elektroenergetycznych (dalej również jako smart grid lub ISE) konieczne jest wykorzystywanie zaawansowanych technologii telekomunikacyjnych i informatycznych, czyli narzędzi oferowanych przez sektor ICT. Natomiast z drugiej strony wykorzystanie możliwości jakie dają inteligentne sieci elektroenergetyczne kreuje zupełnie nową gałąź sektora ICT - usług telekomunikacyjnych i informatycznych związanych z przekazywaniem i gromadzeniem informacji zbieranych

³ J.S. Nowak, *Społeczeństwo Informacyjne - Geneza i Definicje*, w: *Społeczeństwo informacyjne. Krok naprzód, dwa kroki wstecz*, red. n. P. Sienkiewicz, J.S. Nowak, Katowice 2008, s. 1- 9.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej do ułatwienia przejścia na energooszczędną i niskoemisyjną gospodarkę z dnia 12 marca 2009 r., KOM (2009) 111.

przez system opomiarowania oraz dostarczeniem narzędzi do sprawniejszego zarządzania wykorzystaniem energii elektrycznej i to zarówno u tak dużych odbiorców jak zakłady przemysłowe, jak i u drobnych konsumentów w postaci gospodarstw domowych.

Dodatkowo wprowadzenie inteligentnych liczników zachęca odbiorców, nawet indywidualnych, do zapoznania się z możliwościami oferowanymi przez nową technologię i oszczędnościami jakie można dzięki niej osiągnąć, przez co sprzyja rozwojowi społeczeństwa informacyjnego.

3. Inteligentne sieci elektroenergetyczne oraz inteligentne opomiarowanie

Wprowadzenie w życie idei inteligentnych sieci energetycznych (dalej również jako ISE) ma za zadanie przede wszystkim zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne zarówno samego sektora elektroenergetycznego, jak i wszystkich innych sfer życia gospodarczego i codziennego zużywających znaczne ilości elektryczności. Jednak poza aspektami ekologicznymi nie mniej istotne są aspekty związane z potencjalnymi oszczędnościami, powstającymi dzięki bardziej efektywnemu wykorzystywaniu energii, znaczne zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego poszczególnych odbiorców oraz całych regionów, czy też możliwości wykorzystania nowoczesnych systemów zarządzania energią i dywersyfikacji źródeł jej pozyskiwania.

Pojęcie inteligentnych sieci elektroenergetycznych

Samo pojęcie inteligentnych sieci energetycznych, czy inteligentnych systemów pomiarowych nie zostało prawnie zdefiniowane, jednak przyjmuje się, że inteligentne sieci to pewna koncepcja, która zakłada wykorzystanie najnowocześniejszych technologii sektora ICT oraz narzędzi z zakresu nauk o zarządzaniu, pozwalająca na sprawniejsze organizowanie i funkcjonowanie sektora elektroenergetycznego oraz jego bezpośrednią współpracę z odbiorcami energii, którzy mając bezpośrednio dostęp do informacji na temat sposobu i ilości wykorzystywanej energii w czasie rzeczywistym - zyskują narzędzia i wiedzę pozwalającą im wpływać na własne zużycie oraz dostosowywać je do warunków funkcjonowania sieci w taki sposób aby było ono jak najbardziej efektywne zarówno ekonomicznie, jak i ekologicznie⁵. Jednym z narzędzi mających na celu realizację idei inteligentnych sieci są inteligentne systemy opomiarowania charakteryzujące się możliwością

⁵ Zob. więcej B. Wojtyniak, *Inteligentne Sieci Energetyczne ISE*, w: *Zostań Prosumentem: Vademecum Inteligentnych Sieci Energetycznych*, pod red. M. Niedek, Rostkowo 2014.

wzajemnego połączenia i komunikacji między przedsiębiorstwami produkującymi, przesyłającymi, dystrybuującymi energię oraz jej odbiorcami w systemie informatycznym, który umożliwiłby wszystkim podmiotom dostęp do istotnych z ich punktu widzenia informacji, pozwalających lepiej zarządzać zużywaną energią⁶.

Korzyści płynące z wykorzystania inteligentnych sieci elektroenergetycznych

Inteligentne sieci energetyczne w pierwszym etapie istnienia mają przede wszystkim za zadanie ułatwić realizację celów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Dzięki szybkiemu i czytelnemu dostępowi do informacji na temat ilości zużywanej energii, jej aktualnej cenie i możliwościach zmniejszenia kosztów, konsumenci uzyskają świadomość w jaki sposób mogą oszczędzać energię i wykorzystywać ją w bardziej efektywny sposób. Działania odbiorców będą bezpośrednio przekładać się na pozytywne efekty ekologiczne, w postaci zmniejszenia zużycia energii, a co za tym idzie również zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i zwiększeniu efektywności energetycznej.

Jednak poza aspektami czysto ekologicznymi inteligentne sieci energetyczne są po prostu przyszłością sektora energetycznego. Na wprowadzeniu technologii ISE skorzystają wszystkie podmioty wykorzystujące energię elektryczną:

1. Przedsiębiorstwa energetyczne:

- a. Producenci energii elektrycznej mając dostęp do bieżącego zużycia energii elektrycznej i zbiorowych danych pokazujących dokładną tendencję wzrostu i spadku zapotrzebowania na elektryczność zarówno w skali dobowej, jak i w skali miesięcznej bądź całorocznej będą w stanie lepiej zarządzać procesem wytwarzania energii i wyłączać niepotrzebne moce produkcyjne w okresach kiedy zapotrzebowanie spada, bądź przeprowadzać w tych okresach konieczne remonty bądź konserwację urządzeń produkcyjnych. Dodatkowo wprowadzenie odpowiednich taryf lub innych zachęt do racjonalnego wykorzystania energii ma doprowadzić do "spłaszczenia" wykorzystania energii elektrycznej w skali dobowej (zmniejszenie zapotrzebowania na energię elektryczną w szczycie poprzez przeniesienie części zużycia na inne pory), co powinno zwiększyć zapas mocy wytwórczych polskiego sektora elektroenergetycznego. Również przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją energii elektrycznej ze źródeł rozproszonych (przede wszystkim

⁶ F.M. Elżanowski, *Smart grids i smart metering w procesie inwestycyjnym*, w: M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora, K. Wąsowski, *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010, s. 18.

z odnawialnych źródeł energii), odniosą znaczne korzyści w związku z możliwością dokładniejszego zarządzania siecią i kontrolowania jej pracy, ponieważ znacznie łatwiej będzie określić wolne moce przesyłowe oraz wyznaczyć potencjalnie najkorzystniejsze miejsca przyłączenia nowych instalacji produkcyjnych.

- b. Operatorzy sieci dystrybucyjnych i przesyłowych będą mogli uzyskać bardzo szczegółowe informacje na temat zużycia energii elektrycznej w czasie rzeczywistym, obciążenia sieci, wysokości poboru w poszczególnych miejscach przyłączeniowych, co pozwala na szybsze i sprawniejsze bilansowanie sieci, bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo jej funkcjonowania oraz znacznie zmniejsza koszty związane z ewentualnymi stratami energii elektrycznej w czasie jej transportu. Dzięki informacjom o poborze i produkcji energii elektrycznej, będzie istniała możliwość dokładnej kontroli działania sieci i zapobiegania awariom, wywołanym przez zbyt duże obciążenie sieci.
- c. Dostawcy energii elektrycznej dzięki nowej technologii będą mogli zaoferować swoim klientom nowe rozwiązania w zakresie dostaw elektryczności, nowe taryfy i oferty handlowe, których celem będzie zmiana nawyków wykorzystania elektryczności i przeniesienie części zużycia na godziny poza szczytem, kiedy energia jest tańsza. Dodatkowo dużo łatwiejsze będzie zarządzanie procesem sprzedaży energii, z uwagi na fakt, iż wiele czynności, które aktualnie wymagają obecności pracownika dostawcy będzie mogło być wykonywane zdalnie, mogłyby to być m. in.:
 - zdalne wstrzymanie i wznowienie dostaw energii elektrycznej,
 - zdalna zmiana taryf zakupowych dla odbiorców dokonywana w czasie rzeczywistym,
 - zdalne odczyty liczników, a co za tym idzie wystawianie faktur i informacje dla odbiorców o bieżących kosztach związanych ze zużyciem energii elektrycznej,
 - stworzenie narzędzi informatycznych (np. aplikacji na stronach internetowych) umożliwiających odbiorcom dobranie najkorzystniejszej dla nich taryfy przy zachowaniu aktualnego schematu zużycia energii elektrycznej,
 - rozliczanie zużycia energii elektrycznej w systemie przedpłatowym, który pozwala lepiej kontrolować odbiorcom wydatki na elektryczność,
 - ograniczenie strat związanych z kosztami bilansowania sieci, nielegalnym poborem energii elektrycznej, zmniejszenie ilości energii zużywanej przez sam system pomiarowy (nowe urządzenia są dużo bardziej energooszczędne niż dotychczas wykorzystywane liczniki),

- brak zaległości w płatnościach od odbiorców - odbiorcy nie byli zaskakiwani nagłymi rachunkami z tytułu niedopłaty w systemie zaliczkowych płatności co nie powodowało konieczności nagłego rozliczenia się z wysokiej opłaty i nie wiązało się z koniecznością uiszczania jej w ratach.
2. Poszczególni odbiorcy energii elektrycznej (zarówno przedsiębiorcy, jak i gospodarstwa domowe) którzy dzięki informacji na temat bieżącego poboru energii będą w stanie efektywniej oszczędzać energię i zwyczajnie wyłączać niepotrzebne w danej chwili urządzenia. Pośrednią korzyścią dla tej największej grupy podmiotów sektora energetycznego będą nowe, bardziej odpowiadające oczekiwaniom oferty handlowe ze strony sprzedawców elektryczności (spółek obrotu)⁷. Wśród innych bezpośrednich korzyści wymienić można:
- niższą opłatę abonamentową na rachunku za odczyt licznika,
 - brak wizyt inkasentów, brak zaangażowania odbiorcy w odczyt licznika elektrycznego,
 - rachunki wystawiane są w oparciu o rzeczywiste zużycie elektryczności, a nie prognozy,
 - koszt wymiany licznika ponosi przedsiębiorstwo energetyczne,
 - możliwość szybkiej zmiany taryf, powstanie nowych taryf dla odbiorców,
 - łatwiej dostępna i bardziej czytelna informacja o bieżącym zużyciu, a także jego strukturze i możliwościach oszczędności,
 - szybsza lokalizacja usterek i usuwanie awarii,
 - możliwość skorzystania z funkcji przedpłaty,
 - lepsza stabilność napięcia (mniejsze skoki napięcia związane z nieodnotowanym wzrostem poboru energii z sieci),
 - łatwiejsza procedura zmiany sprzedawcy prądu (łatwiejsze i bardziej przejrzyste procedury rozliczenia się z dotychczasowym sprzedawcą),
3. Społeczeństwo jako całość skorzysta naturalnie na proekologicznych efektach wprowadzenia ISE - zmniejszenia negatywnego wpływu wykorzystania elektryczności na środowisko naturalne. Jednak poza powyższym pierwszorzędym pozytywnym efektem wprowadzenia ISE, wraz z obniżeniem kosztów produkcji - dzięki zastosowaniu nowoczesnych metod zarządzania zużyciem energii w przedsiębiorstwach, oczekiwać można spadku cen większości produktów konsumpcyjnych, ponieważ koszt energii elektrycznej jest jednym z istotniejszych kosztów stałych branych pod uwagę przez

⁷ Elżanowski F.M., *Smart grids i smart metering...*, s. 21.

każdego producenta. Spadek kosztów produkcji powinien również przełożyć się na większe możliwości konsumpcyjne całej gospodarki i w ten sposób doprowadzić do przyspieszenia wzrostu gospodarczego całego państwa. Dodatkowo zwiększony zostanie poziom konkurencyjności pomiędzy poszczególnymi sprzedawcami energii elektrycznej, których oferty będą mogły być porównywane w oparciu o rzeczywisty model zużycia energii elektrycznej każdego odbiorcy.

Wszystkie powyżej wskazane pozytywne aspekty wprowadzenia inteligentnych liczników i połączenia ich w inteligentne sieci elektroenergetyczne wymagało będzie znacznego zaangażowania, a co za tym idzie również gwałtownego rozwoju, odpowiednich usług sektora ICT. Dodatkowo możliwości jakie niosą ze sobą ISE z całą pewnością zachęcą wielu indywidualnych odbiorców do zainteresowania się nową technologią i pozytywnie przyczynią się do budowy rzeczywistego społeczeństwa informacyjnego.

4. Produkcja energii elektrycznej przez konsumentów.

Osoby, które w gospodarce zajmują pozycję konsumentów, będąc jednocześnie zaangażowane w procesy produkcyjne nazywa się potocznie prosumentami. Samo słowo „prosument” pochodzi z połączenia angielskich słów *producer* i *consument*. Przyjmuje się, iż jest to podmiot funkcjonujący na co dzień w obrocie gospodarczym jako konsument, ale posiadający odpowiednią wiedzę, technologię, możliwości finansowe aby w niewielkim zakresie realizować zadania zazwyczaj przypisywane przedsiębiorstwom produkcyjnym. Powyższa definicja nie dotyczy wyłącznie sektora energetycznego, ale wszystkich gałęzi gospodarki, w których mogą pojawić się świadomi konsumenci, znacząco wpływający na funkcjonowanie przedsiębiorstw działających w danym sektorze, poprzez co traktowani się bardziej jak kontrahenci i partnerzy niż jak typowi konsumenci.

Jednak w aktualnie obowiązującej ustawie Prawo Energetyczne oraz w projektach nowej ustawy o odnawialnych źródłach energii nie znajduje się definicja prosumenta podobna do powyższej.

Prosument w sektorze elektroenergetycznym

Podejmując próbę stworzenia legalnej definicji prosumenta można sięgnąć do definicji dwóch terminów składających się na to sformułowanie, ponieważ posiadają one swoje definicje legalne. Podstawową definicję konsumenta można znaleźć już w kodeksie Cywilnym w art. 22¹ zgodnie, z którym konsumentem jest każda osoba fizyczna dokonująca

czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Definicję producenta na potrzeby sektora energetycznego można odszukać w dyrektywie unijnej 2009/72/WE regulującej funkcjonowanie sektora elektroenergetycznego⁸, zgodnie z której art. 2 pkt 2 za producenta uważa się każdą osobę prawną lub fizyczną, która wytwarza energię elektryczną. Z połączenia obu definicji wynika, iż prosumentem w sektorze elektroenergetycznym będzie każda osoba fizyczna wytwarzająca energię elektryczną na potrzeby własne niezwiązane z działalnością gospodarczą lub zawodową⁹.

Definicję bardzo podobną do powyższej możemy znaleźć w art. 4 ust. 1 projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii, który stanowi, iż z zastrzeżeniem art. 19, *wytwórca energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji, będący osobą fizyczną nie prowadzącą działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, 675, 983 i 1036), zwanej dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej”, który wytwarza energię elektryczną w celu jej zużycia na własne potrzeby, może sprzedawać niewykorzystaną energię elektryczną wytworzoną przez niego w mikroinstalacji i wprowadzoną do sieci dystrybucyjnej.* Jednocześnie ustawodawca stwierdza, że sprzedaż wskazana w art. 4 ust. 1 nie stanowi prowadzenia działalności gospodarczej.

Z powyższego wprost wynika, że prosumentem nie może zostać osoba prawna lub tzw. ułomna osoba prawna, czyli spod kategorii prosumentów wyłączona zostaje cała grupa spółek (osobowych i majątkowych), które zamierzałyby uzupełnić swoją działalność gospodarczą o produkcję energii w niewielkim zakresie - dla takich podmiotów zarezerwowana została pozycja tzw. małego producenta energii elektrycznej.

Rozwój sektora Prosumpcji

Najistotniejszą przeszkodą w dotychczasowym rozwoju sektora produkcji elektryczności przez konsumentów, był wysoce profesjonalny i zawodowy charakter przypisywany całej działalności gospodarczej podejmowanej w sektorze energetycznym, bez względu na faktyczną wielkość produkcji poszczególnych podmiotów. W przypadku prosumpcji znajdujemy się na stoku działalności zupełnie nieprofesjonalnej – chronionych prawnie konsumentów i wysoce specjalistycznej i profesjonalnej – przedsiębiorstw

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. U. UE. L. 09.211.55).

⁹ N. Wrońska, *Prosument – czyli jak konsument staje się producentem*, w: *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego Prawa Energetycznego*, pod red. A. Walaszek-Pyziół, Kraków 2012 r., s. 128-129.

wytwarzających energię. Połączenie tych dwóch sfer nastrocza bardzo wiele kłopotów. Dotychczas każdy producent energii musiał spełniać bardzo rygorystyczne wymagania techniczne związane z wykorzystywanymi urządzeniami, zatrudnianymi pracownikami oraz współpracą z siecią elektroenergetyczną. Dodatkowo miał on być gwarantem bezpieczeństwa energetycznego rozumianego zarówno jako stałość i ciągłość dostaw, jak i bezpieczeństwo samych urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach produkcji. Gwarancją realizacji wszystkich powyższych zadań jest przede wszystkim obowiązek uzyskania koncesji przez przedsiębiorstwa energetyczne. W oczywisty sposób nałożenie wszystkich powyższych obowiązków i procedur związanych z funkcjonowaniem na rynku elektroenergetycznym uniemożliwiało w praktyce pojawienie się na nim niewielkich nieprofesjonalnych podmiotów¹⁰.

Nowelizacja ustawy prawo energetyczne z dnia 26 lipca 2013 r., która weszła w życie w dniu 10 września 2013 r. (Dz.U. 2013/984) wprowadziła szereg zupełnie nowych pojęć do prawa energetycznego i przepisów z nimi związanych. Z punktu widzenia rozwoju inteligentnych sieci elektroenergetycznych i możliwości zaangażowania społeczności lokalnych w ten proces, najistotniejsze jest wprowadzenie regulacji dotyczącej mikroinstalacji. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą prawo energetyczne mikroinstalacją jest "odnawialne źródło energii, o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączone do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 120 kW". Przepisy normujące wykorzystywanie mikroinstalacji zostały uregulowane w nowo dodanych art. 9u-9x ustawy prawo energetyczne.

Najistotniejszym z powyższych przepisów jest art. 9u, który wyłącza spod pojęcia prowadzenia działalności gospodarczej zachowanie polegające na stałej produkcji energii elektrycznej w celu zarobkowym przy wykorzystaniu urządzeń o niewielkiej mocy wytwórczej. Uznanie takiej produkcji energii za działalność inną niż gospodarcza wiąże się przede wszystkim z brakiem obowiązku uzyskiwania koncesji przez osoby się tym trudniące, co dotychczas było poważną barierą dla większości konsumentów elektryczności do wejścia na rynek. Konsekwencją takiej normy jest znaczne ułatwienie podejmowania działalności z sektorze energetycznym dla osób fizycznych, które zainteresowane są jedynie zaspokajaniem części swojego własnego zużycia z instalacji OZE. Oznacza to więc realne zaistnienie sektora prosumpcji w Polsce i możliwość rozwoju tej zupełnie nowej gałęzi

¹⁰ N. Wrońska, *Prosument – czyli jak konsument ...* s. 128-129.

przemysłu. Jednocześnie ustawa w art. 9v wyraźnie określa kto i za jaką cenę ma obowiązek nabyć wyprodukowaną przez prosumentów energię elektryczną, gwarantując im zatem zbycie i to po sztywnej, nie podlegającej negocjacom cenie, co należy ocenić zdecydowanie pozytywnie, z uwagi na nieprofesjonalny charakter działalności prosumenckiej i konieczność ułatwienia jej prowadzenia na każdym możliwym etapie. Należy pamiętać, iż nie jest to działalność nastawiona w pierwszej kolejności na zarobek, jeśli natomiast konkretna osoba fizyczna zdecyduje się uczynić z produkcji energii elektrycznej swoje źródło utrzymania naturalnie ma taką możliwość, poprzez zarejestrowanie właściwej działalności gospodarczej, uzyskanie koncesji i prowadzenie działalności gospodarczej w postaci produkcji elektryczności na większą skalę.

Prosumenci jako aktywni członkowie społeczeństwa informacyjnego

Pozytywny wpływ produkcji energii elektrycznej przez konsumentów na rozwój inteligentnych systemów pomiarowych i inteligentnych sieci elektroenergetycznych związany jest z obowiązkiem dostosowania systemów pomiarowych do potrzeb jednoczesnego poboru i produkcji energii nałożonym na przedsiębiorstwa sieciowe. Operator sieci dystrybucyjnej przyłączając mikro-źródło do sieci obowiązany jest zmodernizować i dostosować przyłączy do potrzeb takiej działalności, wiąże się to z koniecznością wymiany licznika i stwarza naturalną możliwość do zastosowania nowocześniejszego, efektywniejszego i wygodniejszego inteligentnego licznika, który będzie przydatny zarówno dla prosumenta, jak i dla operatora sieci. Z jednej strony prosument będzie miał możliwość bieżącego kontrolowania swojej produkcji i zużycia energii, natomiast z drugiej strony przedsiębiorstwo dystrybucyjne w czasie rzeczywistym uzyska dostęp do danych dotyczących aktualnie dostarczanej do sieci energii, bez konieczności wysyłania pracowników do kontroli liczników.

Uwzględniając ponadto obowiązek, wskazany w art. 4 ustawy prawo energetyczne, nałożony na przedsiębiorstwa energetyczne do utrzymywania instalacji, urządzeń i sieci w stanie technicznym umożliwiającym sprawne świadczenie usług w sektorze energetycznym należy zauważyć, iż z punktu widzenia operatorów sieci najkorzystniejszym rozwiązaniem są inteligentne systemy pomiarowe.

Zarazem prosument będzie jednym z podmiotów najbardziej aktywnie wykorzystujących nowe możliwości jakie dają inteligentne sieci elektroenergetyczne, a co za tym idzie korzystającym z usług świadczonych przez sektor teleinformatyczny.

Rozwój prosumpcji będzie bezpośrednio przekładał się na wykorzystanie najnowocześniejszych narzędzi teleinformacyjnych do zarządzania produkcją i zużyciem energii elektrycznej w gospodarstwach domowych, a także zdalnym kontrolowaniem całej domowej sieci elektrycznej.

Podsumowanie

Jak zostało wskazane na wstępie system inteligentnych sieci energetycznych i inteligentnych liczników oraz sektor ICT tworzą system naczyń połączonych - są od siebie współzależne i rozwój jednego sektora znacząco wpływa na możliwość rozwoju drugiego.

Sektor ICT odgrywa kluczową rolę w realizacji założeń i celów unijnej polityki energetycznej w zakresie poprawy efektywności energetycznej i zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, w szczególności za pomocą pełnego wykorzystania możliwości jakie daje rozwój inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Z przywołanego komunikatu Komisji Europejskiej¹¹ wynika, iż wykorzystanie innowacyjnych technologii informatycznych w instalacjach związanych z samym tylko sektorem elektroenergetycznym może doprowadzić do znacznych korzyści ekologicznych oraz przyczynić się do poprawy efektywności wykorzystania elektryczności we wszystkich sektorach gospodarki, przez co dodatkowo przyczyni się do znacznej poprawy konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej w skali globalnej. Odbiorcy energii elektrycznej dzięki udostępnionym im informacjom na temat bieżącego zużycia elektryczności oraz źródeł nieefektywności będą w stanie skorygować swoje zachowania i nawyki, przez co osiągną znaczne oszczędności związane z kosztami samej tylko energii elektrycznej. Na podstawie przeprowadzanych dotychczas projektów pilotażowych wprowadzania inteligentnych liczników na terenie różnych państw członkowskich Unii Europejskiej potencjalne oszczędności zużycia energii elektrycznej w sektorze konsumenckim sięgać mogą aż 10%¹². Natomiast przedsiębiorcy energetyczni dzięki uzyskiwanym na bieżąco rzeczywistym danym ilościowym będą mogli lepiej zarządzać systemem, zoptymalizować konfigurację urządzeń w ramach sieci, ograniczyć straty związane z jej działaniem lub ew. awariami.

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej do ułatwienia przejścia na energooszczędną i niskoemisyjną gospodarkę z dnia 12 marca 2009 r., KOM (2009) 111.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej do ułatwienia przejścia na energooszczędną i niskoemisyjną gospodarkę z dnia 12 marca 2009 r., KOM (2009) 111, s. 3.

Z kolei korzyścią dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego i sektora technologii teleinformatycznych będzie fakt, iż dzięki wprowadzeniu ISE powstanie impuls do rozwoju rynku innych usług informatycznych związanych z zarządzaniem energią elektryczną w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach. Rozwój rynku usług informatycznych doprowadzi do możliwości zdalnego kontrolowania niemal wszystkich urządzeń elektrycznych w domu lub przedsiębiorstwie przy pomocy urządzeń mobilnych - np. włączanie bądź wyłączanie światła, kontrolowanie czy wszystkie niepożądane urządzenia odłączone są od sieci elektroenergetycznej, włączanie bądź wyłączanie alarmów czy systemów klimatyzacji. Bez uprzedniego wprowadzenia inteligentnych liczników i inteligentnych sieci elektroenergetycznych urzeczywistnienie i wprowadzenie powyższych innowacyjnych rozwiązań wiązałoby się z koniecznością rozwoju dodatkowych narzędzi informatycznych, natomiast po wprowadzeniu ISE możliwe będzie oparcie się w podstawowym zakresie na narzędziach opracowanych na potrzeby przedsiębiorstw energetycznych.

Streszczenie:

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie możliwości jakie daje wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych w sektorze elektroenergetycznym oraz ich wpływ na rozwój świadomości konsumentów, a co za tym idzie rozwój idei społeczeństwa informacyjnego. Dodatkowo artykuł prezentuje nowe zagadnienie na rynku elektroenergetycznym, jakim jest prosumpcja - rozproszona generacja elektryczności z mikro-źródeł przez konsumentów. Analiza przeprowadzana jest przez autora poprzez pryzmat regulacji prawnej, która ma na celu promocję alternatywnej produkcji energii i wykorzystania przez konsumentów nowych możliwości jakie daje im obecna technologia informacyjna. W podsumowaniu autor stara się wykazać, iż zarówno rozwój sektora elektroenergetycznego zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej, jak i rozwój idei społeczeństwa informacyjnego są zagadnieniami ze sobą ściśle powiązanymi, a ich równoległy rozwój może zagwarantować, przy wykorzystaniu efektu synergii, szybsze osiągnięcie celów Unii.

Słowa kluczowe: *prosument, odnawialne źródła energii, społeczeństwo informacyjne, inteligentne opomiarowanie, inteligentne sieci energetyczne*

Dr Beata Banachowicz

Wydział Zarządzania UŁ

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

Beata Banachowicz *Obserwatorium Innowacji jako narzędzie dyfuzji innowacji sektora publicznego*

Wprowadzenie

Organizacje sektora publicznego zawsze poszukiwały nowych, skuteczniejszych sposobów wypełniania swojej misji publicznej. Coraz bardziej skomplikowana natura problemów stanowiących istotę działania organizacji publicznych wymusiła poszukiwanie innych niż tradycyjne rozwiązań instytucjonalnych i zarządczych, zwiększających zdolność administracji publicznej do wykonywania jej zadań.

Pojawiające się na przestrzeni lat nowe koncepcje funkcjonowania sektora publicznego przyczyniały się do powstania nowych polityk, procesów, struktur instytucjonalnych, narzędzi zarządzania i wsparcia technicznego, których głównym zadaniem było usprawnienie i podniesienie efektywności organizacji sektora publicznego. Tym samym jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed nowoczesnym sektorem publicznym stało się rozwinięcie lepszego rozumienia i wykorzystania innowacji w zarządzaniu publicznym.

Istnieje szereg możliwości wzmacniania potencjału innowacyjnego sektora publicznego. Wśród nich wskazać należy inicjatywę OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), która polega na zbudowaniu i udostępnieniu internetowej platformy służącej do gromadzenia i rozprzestrzeniania informacji na temat udanych przykładów innowacyjnych rozwiązań wdrożonych w różnych obszarach działania sektora publicznego.

Innowacje w sektorze publicznym

Najczęściej stosowanym podejściem do innowacji w sektorze publicznym jest adaptacja koncepcji innowacji sformułowanej dla sektora biznesowego dla potrzeb organizacji publicznych. Oczywiście należy przy tym pamiętać zarówno o podobieństwach jak i różnicach pomiędzy tymi organizacjami, co nie umniejsza możliwości czerpania dobrych wzorców innowacyjnych rozwiązań ze sfery gospodarczej.

Innowacje można definiować na wiele różnych sposobów. J.A. Schumpeter rozumiał innowację jako wprowadzenie nowego towaru, metody jego produkcji lub otwarcie nowego rynku¹. Z kolei P.R. Whitfield jako innowację określa ciąg skomplikowanych działań

¹ J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa, 1960, str. 104.

polegających na rozwiązywaniu problemów. W rezultacie powstaje kompleksowa i całkowicie opracowana nowość². Obydwie definicje rozumieją innowację w wąskim sensie czyli tylko jako pierwsze zastosowanie nowego produktu lub metody wytwarzania.

W szerokim ujęciu innowacja to nie tylko pierwsze zastosowanie produktu czy procesu wytwarzania, ale także powielanie innowacji w innych jednostkach czy absorbowanie ich przez inne sektory. Wynikiem pojawienia się innowacji jest powstawanie, dojrzewanie i upowszechnianie idei, których praktycznemu zastosowaniu towarzyszą określone skutki ekonomiczno-społeczne na co wskazał P.F. Drucker. Twierdził, że innowacja jest szczególnie narzędziem przedsiębiorców, za pomocą którego ze zmiany czynią oni okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub świadczenia nowych usług. W jego opinii, „innowacja nie musi być techniczna, nie musi być nawet czymś materialnym”³. Istnieje zatem możliwość wyodrębnienia pewnych obszarów funkcjonowania sektora publicznego, w których istnieje możliwość „imitowania” nowoczesnych metod działania organizacji gospodarczych, przy uwzględnieniu specyfiki organizacji publicznych.

Uwzględniając tę specyfikę B. Kozuch tak definiuje innowację w sektorze publicznym: „pod pojęciem innowacji w sektorze publicznym należy rozumieć akt tworzenia i wdrażania nowego sposobu formułowania i realizacji polityk publicznych oraz programów z nimi związanych, usług publicznych, a także dotychczas nieznanymi procesów (...) Ogólnie rzecz biorąc, innowacje te oznaczają radykalne – przynajmniej w jednym aspekcie – odejście od tradycyjnych sposobów świadczenia usług (...) w biznesie dominują innowacje z zakresu techniki i technologii, a w sektorze publicznym najważniejsze są innowacje obejmujące nowe postawy i zachowania ludzi jako rezultat powiązań pomiędzy uczestnikami procesów innowacyjnych w zarządzaniu publicznym”.⁴

Innowacje w sektorze publicznym dotyczyć więc będą przede wszystkim takich aspektów funkcjonowania organizacji publicznej, które są istotne z punktu widzenia wzmacniania potencjału tej organizacji. Zatem innowacje w sektorze publicznym obejmować będą takie działania jak:

- zdolność do sprawnego funkcjonowania
- kreatywność

² P.R. Whitfield, *Innowacje w przemyśle*, PWN, Warszawa 1979, str. 26

³ P.F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa, 1992, str. 29

⁴ B. Kozuch, *Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju*, w: *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Kryk B., Piech K. (red.), Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, str. 84-86

- szybkość podejmowania decyzji
- wyprzedzające działanie w sferze zagospodarowania przestrzennego
- właściwe planowanie rozwoju gospodarczego
- marketing terytorialny
- zarządzanie sferą usług publicznych, w tym wprowadzanie nowoczesnych i proefektywnościowych form zarządzania
- partnerskie zarządzanie (współrządzenie) i wiele innych.

W warunkach narastającej presji konkurencyjnej sprawność działania organizacji publicznych i jakość usług, których zorganizowanie leży w ich kompetencjach stają się coraz istotniejszym składnikiem tworzenia przewag konkurencyjnych.

Należy przy tym pamiętać, że innowacje są ryzykowne i kosztowne. Nie każda organizacja publiczna jest w stanie podjąć ryzyko kreowania innowacji i ponieść koszty jej wdrożenia. Dlatego też niezwykle istotne jest jak najszersze udostępnienie wiedzy o już istniejących i uwieńczonych sukcesem wdrożeniach innowacyjnych rozwiązań poprawiających sprawność funkcjonowania sektora publicznego.

Jednym z dostępnych narzędzi służących dyfuzji wiedzy i umiejętności w zakresie innowacyjnych rozwiązań podnoszących skuteczność i efektywność działań sektora publicznego ma stać się OECD Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego (OPSI).

OECD Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego

Pierwsze prace nad koncepcją OPSI rozpoczęły się w 2011 r. Działania te prowadzone były i są w ramach prac Komitetu OECD ds. Zarządzania Publicznego (OECD Public Governance Committee). Organem wspomagającym Komitet jest specjalny zespół zadaniowy OPSI Task Force, w którego skład wchodzi dwudziestu jeden krajów członkowskich OECD. Polskę reprezentują pracownicy Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Terminem Obserwatorium Innowacji określa się działania, które koncentrują się na prowadzeniu badań oraz analizie i interpretacji ich wyników w zakresie dynamicznie zmieniającego się rynku innowacyjnych produktów i usług. Działania te służą:

- Lepszemu zrozumieniu zasad funkcjonowania rynku, w ramach którego operuje dany podmiot,
- Zrozumieniu kierunków i dynamiki zmian sektora innowacyjnego,

- Zrozumieniu obecnych uwarunkowań funkcjonowania rynku innowacji, na które trzeba odpowiednio reagować,
- Identyfikacji innowacyjnych rozwiązań, które mogą zostać wdrożone natychmiast i tych, które wdrożone mogą być w przyszłości, w celu podniesienia dochodów, otwarcia nowych rynków, obniżenia kosztów czy wzrostu zysków.

Głównym celem OPSI jest systematyczne gromadzenie, klasyfikowanie, analizowanie i rozprzestrzenianie wiedzy o innowacyjnych rozwiązaniach stosowanych w sektorze publicznym, przy wykorzystaniu interaktywnej bazy danych dostępnej online.

W świetle wyzwań, które obecnie stoją przed sektorem publicznym, niezbędne staje się poszukiwanie mechanizmów wspierania władz publicznych w zakresie podniesienia sprawności i efektywności ich funkcjonowania. Dotyczy to szczególnie sfery usług publicznych przez pryzmat, których oceniana jest sprawność funkcjonowania sektora publicznego.

Zasadnicze problemy sektora publicznego dotyczą dwóch zagadnień: twardych ograniczeń budżetowych oraz rosnących wymagań w zakresie świadczenia usług publicznych (zarówno w zakresie ich zróżnicowania, jak i wzrostu popytu). OPSI odpowiada na te potrzeby poprzez proponowanie innowacyjnych rozwiązań usprawniających funkcjonowanie sektora publicznego i pozwalających na osiągnięcie lepszych rezultatów w działaniu.

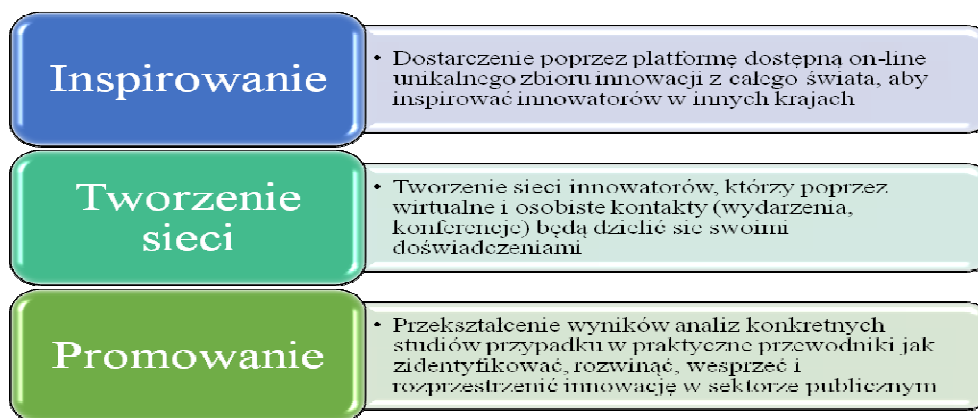
W ramach Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego wskazane są trzy główne obszary działań:

- Mapowanie praktyk innowacyjnych – rozumiane jako gromadzenie i analizowanie przykładów udanych wdrożeń rozwiązań innowacyjnych w sektorze publicznym,
- Ocena wyników – rozumiana jako gromadzenie, analizowanie i rozwijanie metodologii analizy kosztów i korzyści dla rozwiązań innowacyjnych,
- Promowanie praktyk innowacyjnych – rozumiane jako gromadzenie i analizowanie informacji o narzędziach i uwarunkowaniach zorientowanych na wspieranie działań promocyjnych w obszarze innowacji sektora publicznego.

Zakłada się, że w ramach Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego stworzona zostanie platforma porozumienia dla podmiotów zainteresowanych wdrożeniem innowacyjnych rozwiązań w sektorze publicznym, a także forum wymiany wiedzy i doświadczeń. Uczestnikami Obserwatorium będą zatem przede wszystkim przedstawiciele sektora publicznego, ale nie mniej istotną rolę odgrywać będą inni aktorzy, tj.: przedstawiciele społeczności lokalnej, sektora naukowo – badawczego, gospodarczego czy społecznego –

wszyscy zainteresowani usprawnieniem funkcjonowania sektora publicznego zarówno w sferze instytucjonalnej jak i w sektorze usług publicznych.

Obecnie w ramach OPSI prowadzone są prace, które służą zebraniu i przeanalizowaniu przykładów dobrych praktyk we wdrażaniu innowacji w sektorze publicznym oraz dostarczeniu praktycznych rad krajom członkowskim OECD w tym zakresie. Służą temu trzy rodzaje działań:

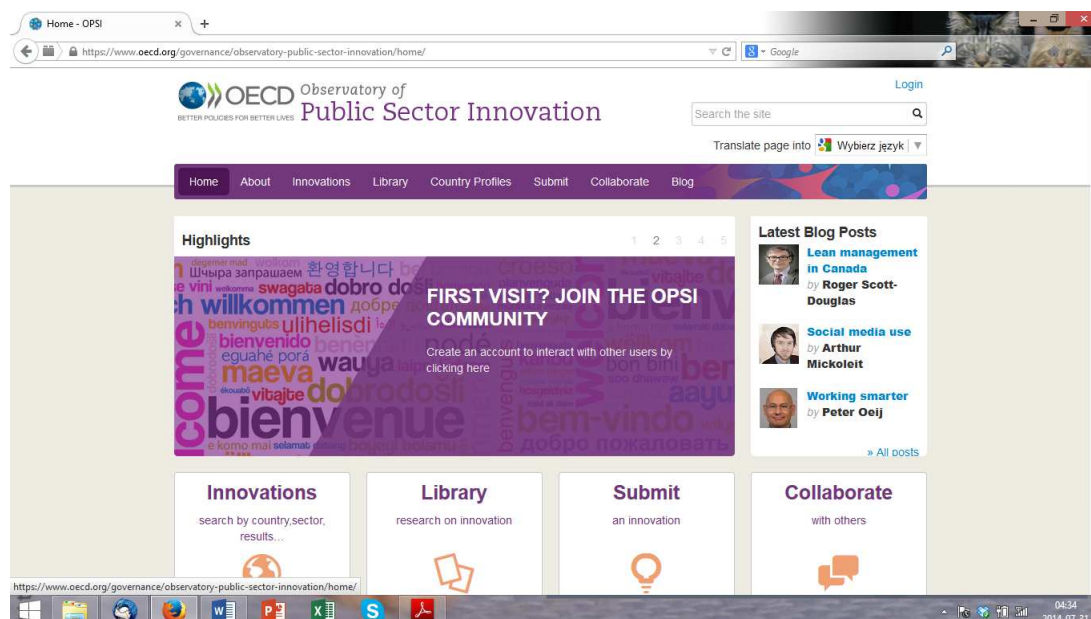


Schemat 1. Działania w ramach Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego

Źródło: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/>

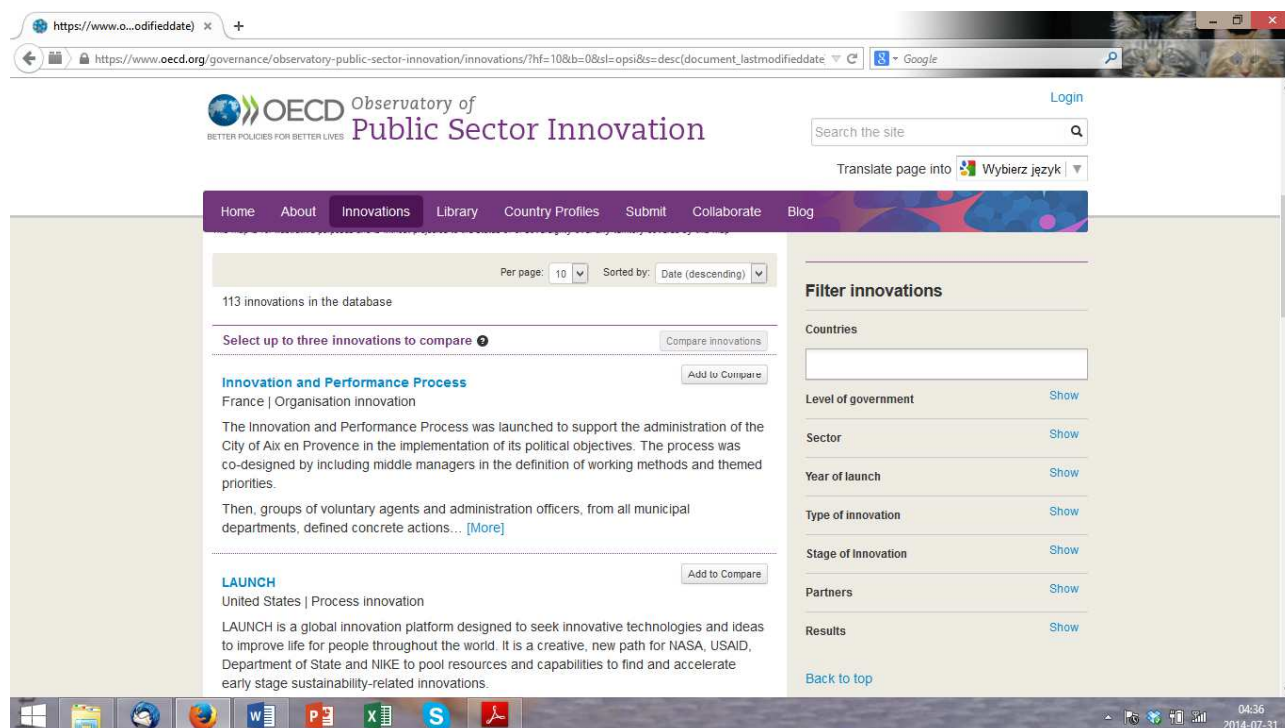
Jedną z najważniejszych inicjatyw podjętych w ramach Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego jest stworzenie platformy on-line, która w praktyce będzie bazą danych dobrych praktyk w zakresie innowacji sektora publicznego. Prototyp platformy został niedawno udostępniony w wersji testowej na stronie:

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home/>



Platforma OPSI ma stanowić przestrzeń, w której użytkownicy zainteresowani innowacjami sektora publicznego mogą wyszukiwać interesujące ich informacje dotyczące innowacyjnych rozwiązań, podzielić się własnymi doświadczeniami w tym zakresie oraz współpracować ze sobą w ramach istniejących i nowych projektów.

Poniżej znajduje się przykładowy ekran strony internetowej, na której dostępne są informacje o innowacjach sektora publicznego w ramach OPSI.

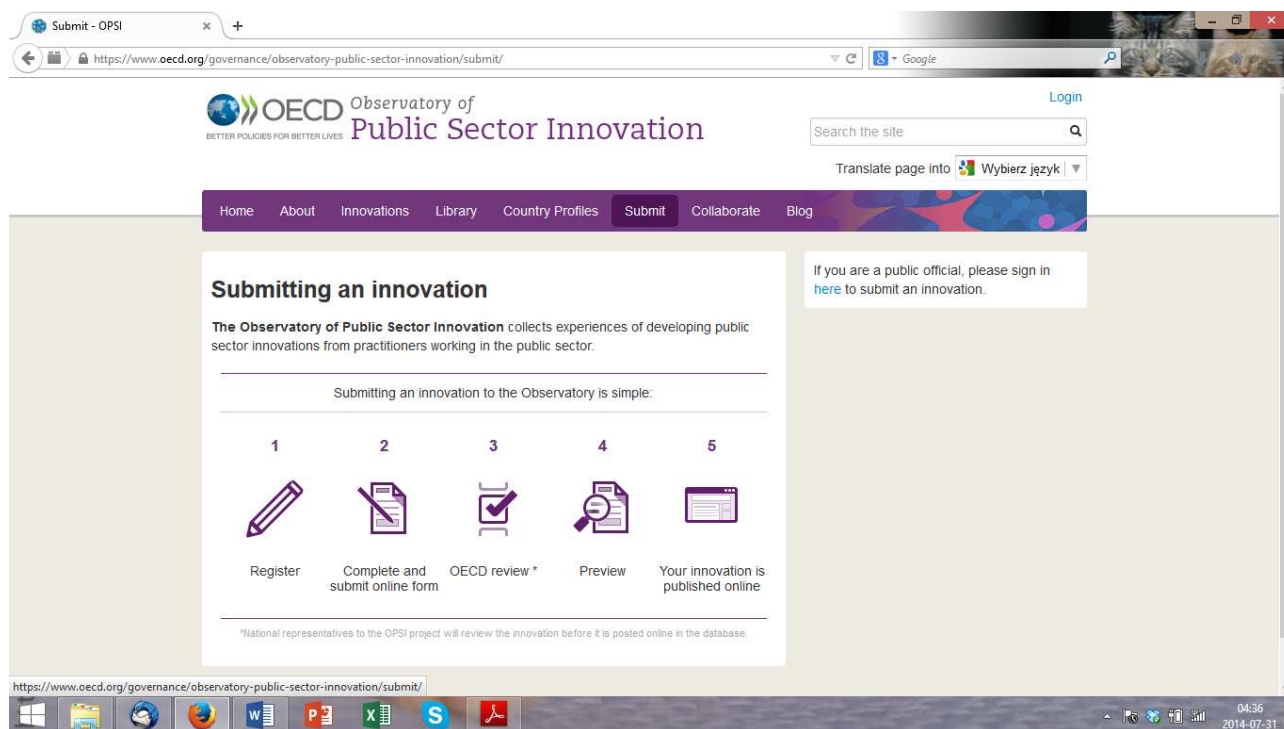


W zakładce „Innowacje” narzędzie pozwala na wyszukiwanie informacji o zarejestrowanych innowacjach sektora publicznego według 8 kryteriów:

- Kraju,
- Poziomu władz publicznych (centralny, regionalny i lokalny, ale też dla kilku poziomów jednocześnie),
- Sektora (zdrowie, edukacja, pomoc społeczna, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne, mieszkalnictwo itd.),
- Roku rozpoczęcia prac,
- Typu innowacji (procesowa, organizacyjna, usługowa i inne),
- Stopnia zaawansowania prac nad innowacją (faza testowa, innowacja wdrożona, innowacja rozprzestrzeniona),
- Partnerów współpracujących przy opracowywaniu innowacyjnego rozwiązania (społeczeństwo, partner publiczny, prywatny, organizacja naukowo-badawcza),

- Rezultatów (efektywność, jakość usług, dostępność itd.).

Zakładka „Submit” pozwala na gromadzenie przykładów innowacyjnych rozwiązań opracowanych przez praktyków pracujących w sektorze publicznym. Narzędzie pozwala na zastosowanie pięcioetapowej procedury wprowadzenia innowacji do bazy.



Etap 1 to rejestracja innowatora w systemie. Następny krok to wypełnienie odpowiedniego formularza elektronicznego, który pozwala szczegółowo scharakteryzować niezbędne elementy innowacyjnego rozwiązania i przesłać je do oceny. W etapie 3 reprezentant przy OECD kraju, z którego pochodzi innowacja dokonuje jej wstępnej oceny pod kątem spełnienia przyjętych kryteriów. W etapie 4 następuje szczegółowa ocena proponowanej innowacji. Ostatni etap polega na opublikowaniu rozwiązania w bazie danych i udostępnieniu opisu innowacji innym użytkownikom.

Platforma OECD OPSI dysponuje także biblioteką publikacji na temat innowacji w sektorze publicznym. Na zasoby biblioteki składają się publikacje własne OECD, publikacje pochodzące z zasobów publicznych władz krajów członkowskich oraz publikacje naukowe i badawcze.

W tej chwili nie została jeszcze uruchomiona funkcjonalność „Collaborate”. Zakłada się, że ta zakładka zostanie udostępniona jesienią 2014 r. Natomiast działa OPSI Blog, który dedykowany jest wymianie opinii na temat innowacji w sektorze publicznym.

Warto też wspomnieć, że w budowaniu zasobów platformy aktywny udział bierze też Polska. Podejmowanych jest szereg działań, które mają z jednej strony zaprezentować innowacje polskiego sektora publicznego poprzez wprowadzenie informacji do bazy, a z drugiej rozpowszechnić informacje o tej inicjatywie wśród polskich organizacji sektora publicznego. Jednym z takich działań jest realizacja Projektu nr POKL.05.02.02-00-001/12 „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2. W zadaniu 6 – Opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego realizowanym przez Partnera – Uniwersytet Łódzki - w części dotyczącej Obserwatorium Innowacji podejmowane są działania, które mają stanowić przyczynek do tych podejmowanych przez OECD w zakresie zbudowania internetowej platformy Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego. W zadaniu zdefiniowano cztery rezultaty wykorzystujące koncepcję OPSI. Są to:

- wdrożenie w jst innowacyjnych rozwiązań zarekomendowanych przez OPSI oraz upowszechnienie wiedzy o tych rozwiązaniach stworzonych we współpracy z ośrodkami naukowymi,
- opracowanie metodyki gromadzenia i analizowania zbioru praktyk innowacyjnych w sektorze usług publicznych,
- opracowanie wytycznych w zakresie wdrażania i promocji innowacji w procesie dostarczania usług publicznych,
- opracowanie instrumentów służących ocenie korzyści i kosztów wdrożenia innowacyjnych rozwiązań w sektorze publicznym.

Efekty realizacji zadania zostaną udostępnione w postaci publikacji w II kwartale 2015 r. Konsekwencją jego realizacji może być w przyszłości aktywny udział instytucji polskiego sektora publicznego w budowaniu europejskich zasobów wiedzy i doświadczeń w zakresie innowacyjnych rozwiązań instytucjonalnych i w sektorze usług publicznych.

Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości twierdzenie, że w biznesie kluczowym czynnikiem wpływającym na konkurencyjność firm jest innowacyjność. To samo dotyczy gospodarek zarówno w ujęciu lokalnym, regionalnym, krajowym jak i globalnym. Dlaczego zatem innowacyjność nie miałaby być czynnikiem wpływającym na podniesienie skuteczności i efektywności

funkcjonowania sektora publicznego i tym samym przyczyniać się do podniesienia jego konkurencyjności? W obecnych czasach jest to nie tylko możliwość, ale wręcz paląca konieczność. Zatem każda inicjatywa przyczyniająca się do zwiększenia innowacyjności organizacji publicznych zarówno w obszarze sprawności instytucjonalnej i organizacyjnej jak i w obszarze zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym powinna być traktowana jako istotny przyczynek do budowania potencjału innowacyjnego sektora publicznego.

Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego jest jedną z takich możliwości i fakt, że Polska aktywnie uczestniczy w realizacji tego projektu napawa nadzieją na zbudowanie nowoczesnej, sprawnej i efektywnej administracji publicznej na każdym jej szczeblu.

Literatura:

- P.F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość*. Praktyka i zasady, PWE, Warszawa, 1992, str. 29.
B. Kożuch, *Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju*, w: *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Kryk B., Piech K. (red.), Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, str. 84-86.
J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa, 1960, str. 104.
P.R. Whitfield, *Innowacje w przemyśle*, PWN, Warszawa 1979, str. 26.

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home/>, dostęp 30.07.2014

Streszczenie

Innowacyjność sektora publicznego stała się jednym z najistotniejszych wyzwań współczesnych czasów. Złożoność procesów zarządzania w sektorze publicznym, ale też złożoność otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, w którym te procesy zachodzą, skłania a nierzadko zmusza do poszukiwania nowych, skuteczniejszych i efektywniejszych sposobów działania organizacji sektora publicznego. Zatem innowacyjność staje się z jednej strony koniecznością, z drugiej zaś szansą dla organizacji publicznych w kontekście budowania i rozwijania ich zdolności do sprawnego działania na rzecz społeczeństwa i gospodarki.

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego OECD oraz wskazanie możliwości wykorzystania tego narzędzia do dyfuzji wiedzy i umiejętności wzmacniających innowacyjny potencjał organizacji publicznych.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, innowacje, Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego

Mgr Paweł A. Nowak –
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Instytut Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet Łódzki,
p.o. Naczelnika Wydziału Społeczeństwa Informacyjnego Departamentu Cyfryzacji
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego

Paweł A. Nowak - Europejska Agenda Cyfrowa w planowaniu rozwoju Unii Europejskiej i Polski na lata 2014-2020

1. W drodze do nowej perspektywy

W początkowym okresie funkcjonowania Unii Europejskiej jej agendy zajmowały się społeczeństwem informacyjnym (SI) głównie w kontekście zagadnień związanych z normalizacją technologii informatycznych i telekomunikacji. Przykładem takiego działania może być Decyzja Rady z 22 grudnia 1986 w sprawie normalizacji w dziedzinie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych¹. Dokument ten zakładał tworzenie ram normatywnych budowy społeczeństwa informacyjnego, które miały na celu:

- „a) przyczynienie się do integracji wewnętrznego rynku wspólnotowego w sektorze technologii informatycznych i telekomunikacji;
- b) zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności producentów wspólnotowych poprzez umożliwienie powiększenia we Wspólnocie chłonności rynku produkowanego sprzętu, odpowiadającego europejskim i światowym normom;
- c) ułatwianie wymiany informacji we Wspólnocie poprzez zmniejszanie przeszkód, wynikających z niekompatybilności spowodowanej brakiem odpowiednich norm lub nieprecyzyjnym brzmieniem norm;
- d) dbałość, by uwzględniane były wymagania użytkowników poprzez stworzenie użytkownikom szerszych możliwości kompletowania systemów w sposób, jaki gwarantować będzie ich funkcjonalną kompatybilność, a w konsekwencji ich lepsze działanie przy ponoszeniu niższych kosztów;
- e) propagowanie stosowania norm i specyfikacji funkcjonalnych przy realizacji zamówień publicznych”².

¹ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 36/31, s. 236)

² Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 36/31, s. 241)

Dopiero publikacja Raportu Bangemanna³ uzmysłowiła konieczność aktywnego działania na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej, uznając, że jest to wyzwanie społeczne i jeden z głównych priorytetów rozwojowych. „Szeroka dostępność nowych narzędzi informacji i usług stworzy nowe możliwości budowy równiejszego i bardziej zrównoważonego społeczeństwa oraz popierania indywidualnych osiągnięć. Społeczeństwo informacji posiada potencjał polepszenia jakości życia obywateli Europy, sprawności naszej społecznej i ekonomicznej organizacji oraz umocnienia spójności”⁴.

Zgodnie z logiką działania Unii Europejskiej bezpośrednim wskaźnikiem „wagi” problemu jest ilość środków w budżecie przeznaczonych na jego realizację. O ile budżety UE na lata 1988-1992 oraz 1993-1999) nie zawierały środków, które świadczyłyby o uznaniu budowy społeczeństwa informacyjnego za priorytet rozwojowy UE, to w „pakiecie Santera” (Budżet UE na lata 2000-2006) i „pakiecie Barroso” (Budżet UE na lata 2007-2013) można zaobserwować uznanie budowy społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej za działanie priorytetowe. Badaniem tego problemu na zlecenie Komisji Europejskiej zajmowało się konsorcjum: Stowarzyszenie Miasta w Internecie (Polska), Duński Instytut Technologii (koordynator), EMPIRICA (Niemcy), Europejskie Stowarzyszenie Regionów na rzecz rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego (ERIS@) oraz Centrum Badań nad Rozwojem Miast i Regionów (Wielka Brytania). „Główne wnioski z raportu pozwalają na stwierdzenie, iż: rola polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego i inwestycji w ICT rośnie w całej Unii: całkowite wydatki na ten cel w latach 2000 – 2006 wyniosły 6,4 miliarda €, natomiast w zakończonym okresie (2007 – 2013) na rozwój społeczeństwa informacyjnego planowano przeznaczyć 14,7 miliarda €. (...) Analizy przeprowadzone w ramach projektu badawczego sugerują wykształcenie się następujących trendów w regionalnych politykach rozwoju społeczeństwa informacyjnego:

- a) rozwój społeczeństwa informacyjnego nie tylko pozostaje jednym z głównych priorytetów, ale wręcz zyskuje na znaczeniu: wydatki na ten cel w UE uległy podwojeniu.
- b) większość krajów członkowskich odchodzi od inwestycji w podstawową, twardą infrastrukturę: w wyniku analizy wydatków według kategorii interwencji, w okresie finansowym 2000-2006 jedynie w 6 krajach UE większość wydatków została poniesiona

³ Raport Bangemanna to oczywiście nazwa środowiskowa. Oficjalnie dokument ten nosi tytuł *Europe and the global information society, Recommendations of the Bangemann Group to the European Council*, Bruksela 1994, tytuł polski: *Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europejskiej*.

⁴ <http://ec.europa.eu/archives/ISPO/infosoc/backg/bangeman.html> (01.09.2012).

na twardą infrastrukturę; jednym z tych krajów jest Polska (pozostałe to Austria, Czechy, Irlandia, Włochy i Łotwa).

- c) W okresie 2007-13 - nastąpiła istotna zmiana w strukturze geograficznej alokacji: środek ciężkości interwencji przeniósł się na wschód Unii Europejskiej”⁵.

Na bieżącą perspektywę finansową (lata 2014-2020) zareagował również polski rząd. Podjęte zostały prace nad sposobem alokacji tych środków w zakresie szeroko rozumianego społeczeństwa informacyjnego. Główne propozycje rządu opierają się na następujących pomysłach:

1. Środki przewidziane na budowę SI w Polsce powinny być zgromadzone przede wszystkim w nowym programie operacyjnym – Program Operacyjny Polska Cyfrowa, który:

„będzie się składał z 4 osi (wg propozycji MAC):

- Szybki Internet szerokopasmowy
- e-Administracja i otwarte państwo
- e-Gospodarka
- Pomoc techniczna

- alokacja – ok. 10 mld zł z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (z możliwością cross-finansowania działań miękkich)
- instytucja zarządzająca – MRR, MAC jako instytucja pośrednicząca”⁶.

2. Głównym zadaniem programu będzie „silna koordynacja z poziomu krajowego, w tym wyznaczanie standardów dla działań na poziomie regionalnym”⁷.

Podobny sposób myślenia przedstawiciele rządu reprezentują w projekcie tzw. „ustawy o informatyzacji”, który obecnie jest na etapie konsultacji. Jednak już pierwsze opinie środowiska nie wróżą spektakularnego sukcesu. Zastrzeżenia do sposobu myślenia o współpracy rządu z partnerami społecznymi w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce najdobitniej prezentuje stanowisko Polskiego Towarzystwa Informatycznego: „autorzy projektu nie zauważają, że szereg problemów, które ustawa ma rozwiązać, wynika ze złego prawa, braku lub niekompletności uregulowań, nadmiernych czy sprzecznych regulacji. Projekt lansuje rozwiązanie silnie scentralizowane, oparte na mnożeniu

⁵ <http://www.mwi.pl/aktualnosci/129-raport.html> (08.09.2012).

⁶ https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/02/Linia-wsp%C3%B3lpracy_prezentacja-PO-PC.pdf

⁷ https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/02/Linia-wsp%C3%B3lpracy_prezentacja-PO-PC.pdf

szczegółowych zapisów dotyczących platformy ePUAP, gdy dotychczasowe doświadczenie (nie tylko polskie) dowodnie świadczy, że taka centralizacja zwykle kończy się wdrożeniową klęską”⁸.

2. Europejska Agenda Cyfrowa

W maju 2010 roku Komisja Europejska ogłosiła Europejską Agendę Cyfrową⁹. Agenda była pierwszą z siedmiu głównych inicjatyw wynikających z realizacji strategii Europa 2020. „Kryzys zniweczył wyniki wielu lat postępu gospodarczego i społecznego oraz odsłonił strukturalne słabości europejskiej gospodarki. Głównym celem Europy musi być teraz powrót na drogę wzrostu gospodarczego. Jednak aby zbudować zrównoważoną przyszłość, musimy już teraz wyjść poza horyzont celów krótkoterminowych.

W obliczu starzenia się społeczeństwa i globalnej konkurencji mamy do wyboru trzy opcje: pracować ciężiej, dłużej lub mądrzej. Będziemy prawdopodobnie musieli zastosować wszystkie trzy, ale trzecia opcja to jedyny sposób na zagwarantowanie lepszej jakości życia Europejczyków. Aby tego dokonać, w ramach agendy cyfrowej zaproponowano działania, które należy podjąć jak najszybciej w celu zapewniania w Europie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Propozycje te przygotują podłoże dla długoterminowych przemian wynikających z postępującej cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa”¹⁰. Europejska Agenda Cyfrowa swoim zakresem obejmuje osiem kluczowych obszarów działania, których wsparcie może pozwolić na realizację jej priorytetów.

Po pierwsze: Dynamiczny jednolity rynek cyfrowy – „Internet nie ma granic, ale rynki cyfrowe, zarówno w UE jak i na świecie, dzieli wiele barier mających wpływ nie tylko na dostęp do paneuropejskich usług telekomunikacyjnych, ale także do globalnych usług i treści internetowych. Nie ma żadnego uzasadnienia dla takiej sytuacji”.¹¹ Aby zdynamizować rozwój rynku cyfrowego Unii Europejskiej Agenda zaleca:

1. otwarcie dostępu do treści zamieszczanych w Internecie.

Działanie takie muszą poprzedzić zmiany w prawie europejskim i przepisach obowiązujących w krajach członkowskich. „Cyfrowa dystrybucja treści kulturowych, dziennikarskich czy kreatywnych jest tańsza i szybsza, w związku z czym umożliwia autorom i dostawcom treści

⁸ <http://www.cyfrowa-polska.pl/zamowienia-publiczne/item/1496-tak-informatyzacja-nie-przejdzie>.

⁹ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu.

¹⁰ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 4.

¹¹ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 9.

dostęp do nowych i liczniejszych odbiorców. Europa musi w coraz większym stopniu tworzyć, produkować i dystrybuować treści cyfrowe na wszystkich platformach”¹². W obowiązującym dziś porządku prawnym jest to niemożliwe ze względu na zarządzanie prawami autorskimi na poziomie krajowym i różnych zakresach ochrony własności intelektualnej w poszczególnych krajach. Stworzenie jednolitego, spójnego i przejrzystego systemu zarządzania prawami autorskimi pozwoli na swobodną wymianę myśli i koncepcji, a docelowo zwiększy innowacyjność Europy.

2. Ułatwienie transakcji internetowych i transgranicznych.

„Konsumenci w Europie nadal nie odnoszą korzyści z atrakcyjniejszych cen i większego wyboru, które powinien oferować jednolity rynek, ponieważ transakcje internetowe są zbyt skomplikowane. Fragmentacja ogranicza popyt na transgraniczne transakcje handlowe dokonywane w środowisku internetowym. Transakcje transgraniczne stanowią mniej niż jedną dziesiątą elektronicznych transakcji handlowych, zaś Europejczykom często łatwiej jest przeprowadzać transakcje transgraniczne z przedsiębiorstwem amerykańskim niż z przedsiębiorstwem z innego kraju europejskiego”¹³. Wprawdzie znaczna część Europy posiada wspólną walutę, jednak systemy uwierzytelniania tożsamości oraz uwierzytelniania płatności elektronicznych są nadal organizowane według granic państw. Agenda zaleca więc jak najszybsze zakończenie prac nad Jednolitym Europejskim Obszarem Płatniczym (SEPA), który pozwoliłby na uruchomienie innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie pieniądza elektronicznego – wartość takiego rynku w 2012 roku szacowana jest na 10 mld Euro.

3. Budowa zaufania do środowiska cyfrowego.

Europejczycy mają wiele praw związanych z usługami społeczeństwa informacyjnego. Informacje o nich są jednak rozproszone po różnych przepisach, często opisane specjalistycznym, trudnym do zrozumienia dla przeciętnego użytkownika językiem. Stan ten zwiększa brak zaufania do środowiska internetowego i hamuje rozwój europejskiej gospodarki internetowej. „Internetowe transakcje transgraniczne mogą stać się łatwiejsze dzięki zwiększeniu spójności europejskiego prawa zobowiązań, w oparciu o wysoki poziom ochrony konsumenta. Komisja opracuje również ogólnounijną strategię mającą na celu ulepszenie alternatywnych systemów rozstrzygania sporów i zaproponuje wprowadzenie

¹² Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 11.

¹³ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 12.

ogólnounijnego internetowego narzędzia rekompensaty dla handlu elektronicznego oraz ułatwienie dostępu do organów sprawiedliwości przez Internet”¹⁴.

4. Wzmocnienie jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych.

„Jednolity rynek wymaga, aby podobne kwestie regulacyjne były rozstrzygane w podobny sposób, dlatego Komisja priorytetowo potraktuje opracowanie wytycznych dotyczących głównych koncepcji regulacyjnych odnoszących się do łączności elektronicznej, w szczególności do metod kalkulacji kosztów i do niedyskryminacji, a także skupi się na poszukiwaniu trwałych rozwiązań dotyczących transmisji danych i połączeń głosowych w roamingu”¹⁵.

Po drugie: Interoperacyjność i normy. Budowa społeczeństwa informacyjnego wymaga skutecznego wdrożenia otwartej architektury produktów i usług telekomunikacyjnych. Niemożliwa do zaakceptowania jest sytuacja, w której wybór marki urządzenia, systemu operacyjnego w którym ono działa, czy konkretnego producenta odcina użytkownika od istotnej części publicznych zasobów bądź usług cyfrowych. Dlatego niezbędna jest:

1. Poprawa ustalania norm w dziedzinie TIK¹⁶.

„Europejskie ramy prawne w zakresie ustalania norm powinny zostać dostosowane do szybko zmieniających się rynków technologicznych, jako że normy są niezbędne dla interoperacyjności”¹⁷.

2. Promowanie lepszego wykorzystania norm.

„Organy publiczne powinny jak najlepiej korzystać z szerokiego zakresu stosownych norm przy zakupie sprzętu, oprogramowania i usług informatycznych, np. poprzez wybór norm, które mogą być stosowane przez wszystkich zainteresowanych dostawców, tym samym umożliwiając większą konkurencję i obniżając ryzyko polegające na ograniczaniu się do jednego dostawcy”¹⁸.

3. Zwiększenie interoperacyjności przez koordynację.

Komisja Europejska powinna położyć szczególny nacisk na przygotowanie i wdrożenie europejskiej strategii interoperacyjności, która wymusi na administracji publicznej krajów

¹⁴ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 15

¹⁵ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 17

¹⁶ TIK (Technologie Informacyjno Komunikacyjne) jest polskim odpowiednikiem angielskiego ICT (Information and Communication Technologies)

¹⁷ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 18

¹⁸ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 18

członkowskich stosowanie jednolitych zasad w TIK. Działanie takie pośrednio wymusi stosowanie podobnych zasad przez producentów i dostawców sprzętu i oprogramowania.

Po trzecie: Zaufanie i bezpieczeństwo. „Użytkownicy muszą być bezpieczni podczas korzystania z Internetu. Analogicznie do przestępstw fizycznych, nie możemy tolerować cyberprzestępczości. Ponadto bez w pełni wiarygodnych nowych technologii nie mogłyby zaistnieć niektóre z najbardziej innowacyjnych i zaawansowanych usług internetowych – takich jak bankowość elektroniczna czy e-zdrowie. (...) wzmacnianie bezpieczeństwa w społeczeństwie cyfrowym to wspólna odpowiedzialność osób prywatnych i organów publicznych, na szczeblu lokalnym i globalnym”¹⁹.

Po czwarte: Szybki i bardzo szybki dostęp do Internetu. Założeniem podstawowym Agendy jest, aby do 2020 roku wszyscy Europejczycy mieli dostęp do Internetu o przepustowości przekraczającej 30 Mb/s, a co najmniej połowa gospodarstw domowych dostęp o przepustowości przekraczającej 100 Mb/s. Realizacja tych założeń pozwoli na rzeczywiste korzystanie z usług społeczeństwa informacyjnego: swobodnego dostępu do treści cyfrowych, zdalnego świadczenia pracy, współpracy w czasie rzeczywistym pomiędzy podmiotami odległymi geograficznie (np. usługi e-zdrowia, prace projektowe, itd.). Proponowane działania to:

1. Zagwarantowanie powszechnego dostępu szerokopasmowego o coraz większej szybkości,
2. Wsparcie upowszechnienia dostępu do sieci nowej generacji,
- 3 Otwarty i neutralny Internet.

Po piąte: Badania i innowacje. „Europa wciąż niewystarczająco inwestuje w badania i rozwój związane z TIK. W porównaniu z głównymi partnerami handlowymi, takimi jak USA, inwestycje w badania i rozwój w dziedzinie TIK w Europie stanowią nie tylko znacznie mniejszy odsetek całkowitych nakładów na badania i rozwój (17 % w porównaniu do 29 %), lecz również w wartościach bezwzględnych stanowią około 40 % wydatków USA na te cele”²⁰. Powoduje to w sposób oczywisty zmniejszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki europejskiej w stosunku do głównych partnerów. Zdiagnozowane przyczyny takiego stanu rzeczy to m.in.:

- niskie i rozproszone nakłady publiczne na badania i rozwój,
- fragmentacja i rozproszenie środków dostępnych dla innowatorów,

¹⁹ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 19

²⁰ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 25

- powolne tempo absorpcji innowacji przez gospodarkę europejską, a zwłaszcza przez sektor publiczny.

Zmiana tego stanu rzeczy będzie możliwa poprzez:

1. Zwiększenie wysiłków i efektywności. „W oparciu o europejską strategię mającą na celu ustanowienie wiodącej roli sektora TIK, Europa musi zwiększyć, ukierunkować oraz połączyć swoje inwestycje, aby zachować w tej dziedzinie konkurencyjność, oraz musi nadal inwestować w badania wysokiego ryzyka, w tym w interdyscyplinarne badania podstawowe”²¹.

2. Stymulowanie innowacji w sektorze TIK przez wykorzystanie jednolitego rynku europejskiego. Wydatki sektora publicznego w Europie mogą pobudzać innowacyjność oraz efektywność i jakość usług publicznych. Aby mogło się to stać „Działalność związana z transferem wiedzy powinna być efektywnie zarządzana i wspierana przez odpowiednie instrumenty finansowe, a wyniki badań finansowanych ze środków publicznych powinny być szeroko rozpowszechniane za pośrednictwem otwartego dostępu do publikacji danych naukowych i referatów”²².

3. Inicjatywy przemysłu na rzecz otwartych innowacji. Konieczne jest wsparcie działań ze środków UE na rzecz otwartych i interoperacyjnych rozwiązań w zakresie wykorzystywania TIK. „Inicjatywy przemysłu mające na celu tworzenie standardów i otwartych platform dla nowych produktów i usług będą wspierane w ramach programów finansowanych przez UE. Komisja będzie wzmocniać działania zbliżające zainteresowane strony w ramach wspólnych programów badawczych w dziedzinach takich jak „Internet przyszłości” obejmujący „Internet fizycznych przedmiotów” i w zakresie kluczowych technologii w TIK”²³.

Po szóste: Zwiększenie umiejętności wykorzystywania technologii cyfrowych i włączenia społecznego. Według danych Komisji Europejskiej ok. 150 milionów Europejczyków nigdy nie korzystało z Internetu. Oznacza to, że grupa ta, składająca się w głównej mierze z osób w wieku 65 – 74 lat, zagrożona jest zjawiskiem wykluczenia cyfrowego. Zjawisko to może być bardzo niebezpieczne, szczególnie uwzględniając nacisk, jaki europejska administracja kładzie na rozwój takich dziedzin jak: e-zdrowie, e-administracja czy e-kształcenie. Przeciwdziałanie temu zjawisku jest możliwe pod warunkiem wspierania:

²¹ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 26

²² Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 27

²³ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 27

1. Umiejętności wykorzystywania technologii cyfrowych. „Trzeba kształcić Europejczyków w zakresie korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych i mediów cyfrowych oraz zachęcać młodych ludzi do szkolenia się w dziedzinie TIK. (...) Należy uświadomić wszystkim obywatelom potencjał technologii informacyjno-komunikacyjnych w odniesieniu do wszystkich rodzajów zawodów. Wymaga to utworzenia wielostronnych partnerstw, intensyfikacji kształcenia, uznania kompetencji informatycznych w kształceniu formalnym i w formalnych systemach szkoleń, a także podnoszenia poziomu wiedzy oraz skutecznego szkolenia i certyfikacji w zakresie TIK poza formalnymi systemami edukacji, obejmujących korzystanie z narzędzi internetowych i mediów cyfrowych do celów przekwalifikowywania się i ciągłego rozwoju zawodowego”²⁴.

2. Usługi cyfrowe sprzyjające włączeniu społecznemu. Oznacza to konieczność wspólnych działań umożliwiających korzystanie z usług społeczeństwa informacyjnego osobom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym, w tym osobom niepełnosprawnym.

Po siódme: Korzyści z TIK dla społeczeństwa UE. „Społeczeństwo cyfrowe musi być postrzegane jako takie z którego wszyscy czerpią większe korzyści. Wprowadzenie TIK staje się krytycznym elementem realizacji celów polityki, takich jak wspieranie starzejącego się społeczeństwa, przeciwdziałanie zmianie klimatu, zmniejszanie zużycia energii, poprawa efektywności transportu i mobilności, wzmocnienie pozycji pacjentów oraz zapewnianie integracji osób niepełnosprawnych”²⁵. W tym celu konieczne jest podjęcie działań w zakresie:

1. TIK na rzecz środowiska. Oznacza to wsparcie wykorzystania TIK na rzecz zmniejszenia, negatywnych z punktu widzenia ochrony środowiska, efektów rozwoju gospodarczego Europy.

2. Stabilna opieka zdrowotna i wsparcie dla godnego życia oparte na TIK. „Stosowanie w Europie technologii umożliwiających świadczenie elektronicznych usług medycznych może poprawić jakość opieki medycznej, ograniczyć koszty leczenia i promować niezależne życie, w tym również w miejscach odległych. Podstawowym warunkiem sukcesu jest to, że technologie te gwarantują osobom fizycznym bezpieczne przechowywanie danych dotyczących stanu ich zdrowia w systemie opieki zdrowotnej dostępnym w Internecie. Aby w pełni wykorzystać potencjał nowych usług e-zdrowia, UE musi usunąć bariery prawne

²⁴ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 29

²⁵ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 32

i organizacyjne zwłaszcza w odniesieniu do interoperacyjności paneuropejskiej, oraz musi zacieśnić współpracę między państwami członkowskimi”²⁶.

3. Promowanie różnorodności kulturowej i kreatywnych treści.

4. E-administracja. „Usługi e-administracji oferują oszczędny sposób uzyskania lepszych usług przez każdego obywatela i przedsiębiorstwo oraz opartą na uczestnictwie, otwartą i przejrzystą administrację. Usługi e-administracji mogą obniżyć koszty i umożliwić zaoszczędzenie czasu organom administracji publicznej, obywatelom i przedsiębiorstwom. Mogą również pomóc w ograniczaniu ryzyka zmiany klimatu oraz naturalnych i spowodowanych przez człowieka zagrożeń poprzez dzielenie się danymi i informacjami na temat środowiska”²⁷.

5. Inteligentne systemy transportowe w służbie efektywnego transportu i lepszej mobilności.

Po ósme: Międzynarodowe aspekty Agendy Cyfrowej. „Na arenie międzynarodowej europejska agenda cyfrowa ma na celu uczynienie z Europy siły napędowej zrównoważonego wzrostu, który sprzyja jednocześnie włączeniu społecznemu. Wszystkie siedem filarów agendy cyfrowej ma wymiar międzynarodowy. W szczególności jednolity rynek cyfrowy potrzebuje zewnętrznej strony, ponieważ postępy w wielu obszarach polityki mogą być dokonywane jedynie na poziomie międzynarodowym. Interoperacyjność i standardy uznawane w skali światowej mogą przyczynić się do szybszego osiągnięcia innowacji poprzez obniżanie ryzyka i kosztów nowych technologii. Zapobieganie rosnącym zagrożeniom cybernetycznym również musi odbywać się w kontekście międzynarodowym”²⁸.

3. Potencjalne wskaźniki sukcesu

Jak widać z przedstawionych powyżej założeń Europejska Agenda Cyfrowa stanowi kompleksowy program, którego realizacja ma zapewnić pobudzenie oraz zwiększenie efektywności gospodarki europejskiej poprzez zapewnienie obywatelom i przedsiębiorcom większego dostępu do podstawowych usług społeczeństwa informacyjnego. Ten ambitny projekt wymaga jednak skoncentrowanych nakładów finansowych, co w kontekście przewidywanej drugiej fali kryzysu oraz potencjalnej utraty stabilności strefy euro może okazać się niewykonalne.

Należy więc zadać pytanie czy istnieje poziom realizacji Agendy, który będzie można uznać za zadowalający? Wydaje się, że nie można określić jednego, wspólnego poziomu dla

²⁶ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 34

²⁷ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 36

²⁸ Europejska Agenda Cyfrowa, serwis internetowy Komisji Europejskiej www.europa.eu, s. 39

całej UE. Inny poziom realizacji wskaźników można będzie uznać jako sukces dla tzw. krajów starej Unii, inny dla tych, które są w Unii od 10 lub więcej lat (w tym Polski), a jeszcze inny dla krajów nowoprzyjętych. Jednak w każdym wypadku musi to być rozwój zrównoważony. Bez równoczesnego wzrostu dostępu do infrastruktury, w tym dostępu do szerokopasmowego Internetu, dostępu do usług cyfrowych oraz rozwoju kompetencji cyfrowych obywateli UE stopa zwrotu z inwestycji w społeczeństwo informacyjne, rozumiana jako rozwój społeczno-gospodarczy UE, będzie niezadowalająca.

STRESZCZENIE

Zgodnie z logiką działania Unii Europejskiej bezpośrednim wskaźnikiem „wagi” problemu jest ilość środków w budżecie przeznaczonych na jego realizację oraz ilość programów i polityk sektorowych. O ile budżety UE na lata 1988-1992 oraz 1993-1999) nie zawierały środków, które świadczyłyby o uznaniu budowy społeczeństwa informacyjnego za priorytet rozwojowy UE, to w „pakiecie Santera” (Budżet UE na lata 2000-2006) i „pakiecie Barroso” (Budżet UE na lata 2007-2013) można zaobserwować uznanie budowy społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej za działanie priorytetowe. Potwierdzają to również liczne dokumenty planistyczne, polityki sektorowe, plany działania, w tym Europejska Agenda Cyfrowa.

Europejska Agenda Cyfrowa jest dokumentem który określa na najbliższe lata cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej. Celem artykułu jest przedstawienie głównych założeń rozwoju wspólnego jednolitego rynku cyfrowego UE oraz pozostałych kluczowych obszarów działania w niej opisanych.

Słowa kluczowe: społeczeństwo informacyjne, Europejska Agenda Cyfrowa, ICT

Jakub Rzymowski, Joanna Wyporska-Frankiewicz *Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej po nowelizacji KPA*

1. Problematyka doręczeń ma doniosłe znaczenie w każdej z procedur, a co za tym idzie jest ona bardzo ważna również na gruncie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹. Wprawdzie doręczenie stanowi czynność materialno-techniczną – wywołuje skutki prawne przez fakty, niemniej jednak jego znaczenie dla postępowania, a przede wszystkim dla jego stron trudno przecenić. Nie ulega bowiem wątpliwości, że od skuteczności doręczenia często zależą uprawnienia procesowe bądź materialnoprawne stron i innych uczestników postępowania. Nadto od daty doręczenia określonych pism na stronach ciążyć będą obowiązki, których zaniedbanie co do zasady pociągnie za sobą konieczność zastosowania przymusu administracyjnoprawnego². W literaturze przedmiotu wskazuje się, że instytucja doręczeń urzeczywistnia zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, ponieważ umożliwia stronie zapoznanie się z czynnościami organu albo uczestniczenie w tych czynnościach np. wezwania³. Nadto przepisy o doręczeniach z uwagi na ich ogólny cel stanowią w istocie gwarancję przestrzegania przez organ administracji publicznej zasady demokratycznego państwa prawnego. Mają one bowiem za zadanie chronić obywatela przed nadużyciami ze strony administracji⁴. Należy też zaznaczyć, że przepisy kpa o doręczeniach pełnią rolę gwarancyjną w odniesieniu do zasady pisemności⁵. Zgodnie bowiem z treścią art. 14 § 1 kpa „*Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (...), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej*”. Przy czym ustawodawca przewidział również - na zasadzie wyjątku - że sprawy mogą być załatwiane ustnie - w myśl bowiem art. 14 § 2 kpa „*Sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy*

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. – powoływana dalej jako kpa.

² Jedną z zasad ogólnych administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest bowiem zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji, która oznacza, iż w przypadku niewykonania przez zobowiązanego ciążącego nań obowiązku o charakterze publicznoprawnym na wierzycielu ciąży obowiązek podjęcia kroków zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

³ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 39 kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex el 2014 r. oraz podane tam poglądy judykatury.

⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GSK 3/08, Lex nr 468732.

⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009 r., s. 233.

przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji”, niemniej jednak również w przypadku takiego załatwienia sprawy konieczne jest utrwalenie w aktach treści oraz istotnych motywów takiego jej załatwienia, a więc zasada pisemności nie została całkowicie wyłączona. Trzeba też zauważyć, że w formie pisemnej następuje utrwalenie wszystkich co do zasady podejmowanych w toku postępowania czynności procesowych⁶, a doręczenie pisma – będącego pisemnym utrwaleniem czynności procesowej - powoduje szereg bardzo doniosłych skutków prawnych⁷. Należy podkreślić, że właśnie z uwagi na rolę gwarancyjną przepisów o doręczeniach, a także na samą wagę czynności doręczenia ustawodawca nie przewidział możliwości łagodzenia tych wymogów⁸. W literaturze przedmiotu bardzo mocno akcentowana jest też zasada oficjalności doręczeń, która oznacza, że organ dokonuje doręczeń z urzędu - jest to bowiem jego ustawowy obowiązek wynikający wprost z treści art. 39 kpa i podyktowany społecznym znaczeniem i funkcją postępowania administracyjnego. Zatem strona (a także inni uczestnicy postępowania) nie musi składać żadnych wniosków o doręczanie jej pism, nie musi też dowiadywać się w siedzibie organu czy w jej sprawie jest jakieś pismo, które mogłaby odebrać⁹ - ponieważ organ administracji ma prawny obowiązek doręczania jej pism. Również doręczenie pisma niezgodne z zasadami określonymi w kpa narusza zasadę oficjalności, a co za tym idzie takie doręczenie jest pozbawione znaczenia prawnego. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, iż w postępowaniu administracyjnym skutki prawne są związane z doręczeniem pisma. Dla poprawności czynności procesowych i biegu postępowania nie ma więc znaczenia czy adresat zapoznał się z treścią pisma. Oceniając prawidłowość doręczenia bierze się bowiem pod uwagę jedynie sam fakt dotarcia pisma do adresata – zgodnie z wolą ustawodawcy pisma doręcza się za pokwitowaniem¹⁰. Przy czym

⁶ Zob. np. przepisy art. 67 § 1 kpa w myśl którego „Organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie”; a także art. 72 § 1 kpa, zgodnie z którym „Czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwalą się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności”, a w myśl § 2 tego przepisu „Adnotacja może być sporządzona w formie dokumentu elektronicznego”.

⁷ Zob. np. G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998 r., s. 22 i n.

⁸ W literaturze wskazuje się wręcz, że ustawodawca nie przewidział tutaj postanowień liberalizacyjnych - na fakt ten zwraca uwagę J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 233.

⁹ Zob. chociażby J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 233; oraz przywoływany tam W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977 r., s. 183.

¹⁰ W myśl art. 46 § 1 kpa odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia.

skuteczne będzie nie tylko tzw. doręczenie właściwe, ale i doręczenie zastępcze¹¹. Pokwitowanie ma przede wszystkim znaczenie dowodowe przy ocenie daty rozpoczęcia lub zakończenia biegu terminu oraz możliwości dokonania różnych czynności. Nadto stwarza ono domniemanie doręczenia¹².

Należy jeszcze zwrócić uwagę na to, że przepisy kpa o doręczeniach – z uwagi na konieczność ścisłego określenia faktów powodujących skutek prawny – są daleko sformalizowane, a na organach administracji ciąży obowiązek ścisłego przestrzegania określonych w przepisach wymogów formalnych.

2. Trudno nie dostrzec, że współcześnie coraz większego znaczenia wśród społeczeństwa nabiera komunikowanie się za pomocą środków elektronicznych. Powszechny już w zasadzie dostęp do internetu, a także łatwość posługiwania się nimi sprawiają, że środki komunikacji elektronicznej są bardzo często wykorzystywane w praktyce. Fakt ten dostrzegł również ustawodawca wprowadzając do obowiązujących przepisów prawa różnego rodzaju zmiany, a tym samym wychodząc naprzeciw tendencji coraz bardziej rozpowszechnionej informatyzacji¹³. Trend ten widoczny jest również na tle zmian wprowadzanych do przepisów kpa. Również ostatnia z nich – wprowadzona art. 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw¹⁴, która weszła w życie w dniu 11 maja 2014 r. – wpisuje się w tę tendencję. Przy czym zmiany wprowadzone tą ustawą dotyczą w zasadzie problematyki doręczeń¹⁵, a co więcej zdaje się, że ustawodawca dokonał prawdziwej rewolucji w tym zakresie.

¹¹ Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamial, J. Borskowski, *Kodeks postępowania...*, s. 233 – 234.

¹² Oczywiście jak każde domniemanie również i domniemanie doręczenia elektronicznego może być obalone przeciwdowodem.

¹³ Należy zauważyć, że ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną wdrożyła do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 08 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (Dz. Urz. WE L 178 z 17.07.2000 r., s. 1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 25, s. 399) tj. dyrektywy o handlu elektronicznym. Przy czym w literaturze wskazuje się, że interpretacji art. 39¹ kpa – o ile jest to możliwe – należy dokonywać w świetle brzmienia i celów tej dyrektywy – vide A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 39¹ Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex el 2014 r.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 183.

¹⁵ Nadto zmianie uległy również: art. 33 § 2 kpa otrzymał nowe brzmienie; dodano art. 33 § 2a oraz art. 33 § 3a kpa; nowe brzmienie zyskał również art. 50 § 1; art. 54 § 1 pkt 4; art. 63 § 3a oraz art. 63 § 5 kpa; zmianie uległ też art. 72, przy czym dodano art. 72 § 2; nowe brzmienie uzyskał również art. 73 § 3; dodano art. 76a § 2a kpa; a nadto zmieniono art. 91 § 2 oraz art. 220 § 3-5 kpa.

3. Problematykę doręczeń kpa normuje w przepisach od art. 39 do art. 49, (tj. rozdział 8 w dziale I kpa zatytułowany „Doręczenia”). Przy czym trend informatyzacyjny był widoczny na tle tych przepisów już od dawna. Niemniej jednak ostatnia nowelizacja przepisów kpa wprowadziła tutaj bardzo poważne zmiany. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że przed nowelizacją kpa, która weszła w życie w dniu 11 maja 2014 r. z art. 39¹ kpa wynikało, że w przypadku gdy strona złożyła wniosek o doręczanie jej pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub wyraziła zgodę na takie doręczanie to obowiązkiem organu administracji było dokonywanie doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Niemniej jednak w przypadku gdy strona nie potwierdziła odebrania dokumentu elektronicznego w terminie 7 dni, to organ administracji miał obowiązek doręczenia pisma w sposób tradycyjny – a więc za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, swoich pracowników lub inne upoważnione osoby lub organy, czym w praktyce najczęściej dokonywano doręczeń za pomocą operatora pocztowego. Natomiast w przypadku gdy przesyłki nie udało się doręczyć w sposób właściwy (a więc do rąk adresata), operator pocztowy podejmował próbę doręczenia jej w sposób zastępczy tj. dorosłemu domownikowi (jeśli był i podjął się oddania pisma adresatowi); sąsiadowi (jeśli nie udało się doręczyć przesyłki ani adresatowi, ani dorosłemu domownikowi, a sąsiad podjął się oddania pisma adresatowi oraz w oddawczej skrzynce pocztowej adresata pozostawiono informację o tym gdzie znajduje się skierowana doń przesyłka pocztowa); dozorcy domu (jeśli nie udało się doręczyć przesyłki ani adresatowi, ani dorosłemu domownikowi, ani sąsiadowi, a dozorca domu podjął się oddania pisma adresatowi oraz w oddawczej skrzynce pocztowej adresata pozostawiono informację o tym gdzie znajduje się skierowana doń przesyłka pocztowa); bądź w sytuacji gdy mimo podjęcia takich działań nie udało się doręczyć pisma, następowało tzw. doręczenie przez podwójne awizo. Co oznacza, że informacje o tym, że przesyłka znajduje się w konkretnym urzędzie pocztowym bądź w siedzibie właściwej gminy pozostawiano w oddawczej skrzynce pocztowej adresata, w drzwiach jego mieszkania, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na jego posesję wraz z informacją o możliwości jej odbioru w terminie 7 dni od daty pozostawiania informacji (tzw. pierwsze awizo), a w przypadku gdy w tym terminie nie zostanie ona podjęta, doręczyciel zobowiązany był zostawić tzw. drugie awizo wraz z informacją, że przesyłka może być odebrana w terminie 14 dni licząc od daty pierwszego awizo. Przy czym skutek doręczenia następował 14 dnia – licząc od dnia pozostawienia pierwszego awizo, a niepodjętą przesyłkę zwracano nadawcy, który włączał ją w akta sprawy i traktował jak doręczoną.

W takim przypadku miało bowiem miejsce domniemanie doręczenia – doręczenie to rodziło bowiem takie skutki prawne, jakie by zaszły, gdyby przesyłkę faktycznie doręczono do rąk jej adresata¹⁶.

Począwszy od 11 maja 2014 r. regulacja prawna doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej uległa jednak zmianie i to wbrew pozorom dość poważnej. Na początku należy zwrócić uwagę na to, że obowiązek organu administracji doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej pojawia się obecnie w trzech przypadkach. Z treści art. 39¹ kpa wynika bowiem, że będzie to miało miejsce gdy strona (lub inny uczestnik postępowania):

- po pierwsze, złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (art. 39¹ § 1 pkt 1 kpa);
- po drugie, wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny (art. 39¹ § 1 pkt 2 kpa);
- po trzecie, wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny (art. 39¹ § 1 pkt 3 kpa).

Należy zwrócić uwagę na to, że w dwóch ostatnich przypadkach strona, jak i inny uczestnik postępowania mają obowiązek podać organowi administracji swój adres elektroniczny, na który mają być dokonywane doręczenia. Przy czym zgodnie z art. 63 § 3b kpa jeżeli podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego nie zawiera adresu elektronicznego, wówczas organ administracji przyjmuje, że właściwy jest adres elektroniczny, z którego nadano podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego. Natomiast gdy podanie nie zostało wniesione w formie dokumentu elektronicznego, ale zawiera żądanie, o którym mowa w art. 39¹ § 1 pkt 2 kpa (tj. wniosek o doręczanie pism w formie elektronicznej) wówczas doręczenie następuje na adres, o którym mowa w art. 63 § 2 kpa, a więc w sposób tradycyjny. Niemniej jednak w takim przypadku na organie administracji ciąży obowiązek pouczenia w pierwszym piśmie o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczenia pism środkami komunikacji elektronicznej. Trzeba też zaznaczyć, że istnieje oczywiście możliwość zrezygnowania z doręczania za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W myśl bowiem art. 39¹ § 1d kpa w każdym przypadku gdy strona (lub inny uczestnik postępowania) zrezygnuje z takiego doręczania organ administracji publicznej ma obowiązek doręczać pisma w sposób określony dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego tj. w sposób tradycyjny. Należy jednak zaznaczyć, że odwołanie zgody na doręczenie

¹⁶ Takie doręczenie określamy mianem doręczenia tradycyjnego.

elektroniczne musi być wyraźne – nie można jej bowiem domniemywać¹⁷. Wskazana powyżej regulacja związana z obowiązkiem wskazywania adresu elektronicznego oraz normując skutki niewskazania go ma bez wątpienia charakter porządkujący i w żadnym razie nie może być określana mianem rewolucyjnej. Nie można natomiast tego powiedzieć o wprowadzonym do kpa art. 39¹ § 1 pkt 1, ta zmiana - choć pozornie niezbyt istotna - zasługuje bowiem na miano bardzo poważnej, a co więcej brzemienniej w skutki. Jak już bowiem wskazywano przepis ten stanowi, że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona (lub inny uczestnik postępowania) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Zatem w takim przypadku po stronie organu administracji powstaje obowiązek dokonywania doręczeń środkami komunikacji elektronicznej. Zmiana ta jest doniosła, gdyż o ile przed nowelizacją obowiązek doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej powstawał dopiero wówczas, gdy strona wyraźnie żądała takiego doręczenia, bądź gdy na takie doręczenie wyrażała swoją zgodę, o tyle obecnie wystarczy aby strona wniosła pismo za pomocą środków komunikacji elektronicznej tj. złożyła podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Wprowadzenie tej zmiany do przepisów kpa ma charakter rewolucyjny z tego chociażby powodu, że nie jest już konieczne oświadczenie wnoszącego pismo (o jego woli dokonywania mu doręczeń w formie elektronicznej, bądź o jego zgodzie na takie doręczenie) aby organ administracji miał obowiązek doręczać mu pisma w formie elektronicznej. Strona (lub inny uczestnik postępowania) nie składa żadnego oświadczenia, a jedynie wnosi pismo w określony treścią art. 39¹ § 1 pkt 1 kpa sposób, co rodzi obowiązek organu. Regulacja ta zdaje się wskazywać na to, że nie w każdym przypadku zasadą będzie doręczenie tradycyjne – jeżeli bowiem strona (lub inny uczestnik postępowania) wnosi podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, to zasadą jest doręczenie elektroniczne. Jeżeli natomiast strona (lub inny uczestnik postępowania) mimo złożenia podania za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie chce aby w takiej formie organ dokonywał doręczeń skierowanych do niej pism musi zrezygnować z takiego doręczenia – co zresztą wyraźnie wynika z treści art. 39¹ § 1 pkt 1d kpa. Zatem aby w takim przypadku wywołać po stronie organu administracji obowiązek doręczania pism w sposób tradycyjny oświadczenie o rezygnacji z doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej musi dotrzeć do organu administracji.

¹⁷ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 39¹ Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex el 2014 r.

Kolejnym nowym i zaskakującym rozwiązaniem prawnym, które wprowadził ustawodawca w poczet przepisów kpa jest domniemanie doręczenia elektronicznego. Przepisy w brzmieniu sprzed nowelizacji - która weszła w życie w dniu 11 maja 2014 r. – przewidywały, że próba elektronicznego doręczenia pisma, która nie skończyła się jego doręczeniem powodowała obowiązek organu doręczenia pisma w tradycyjny sposób, co wprost wynikało z treści art. 46 § 3 kpa. Przepis ten nadal obowiązuje, niemniej jednak po ostatniej nowelizacji jego znaczenie uległo zmianie. Zgodnie z jego obecnym brzmieniem *„W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3”*. Przy czym zgodnie z art. 46 § 4 kpa *„W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające: 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w systemie wskazanym w art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”*. Przy czym ustawodawca zastrzegł w treści art. 46 § 5 kpa, że *„W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3, organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma”*. Ustawodawca przewidział więc tzw. podwójne awizo elektroniczne. Nadto w treści znowelizowanego art. 46 § 6 kpa zaznaczył on, że *„W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia”*. Trzeba przy tym pamiętać, że w treści art. 46 § 6 kpa mowa o zawiadomieniu, które w ramach systemu służącego do doręczeń np. systemu ePUAP otrzymuje strona (lub inny uczestnik postępowania), wobec której organ podjął próbę doręczenia pisma w ramach tego właśnie systemu. Równocześnie nie może ująć uwadze fakt, że ustawodawca postanowił w treści art. 46 § 7 kpa, iż *„Zawiadomienia, o których mowa w § 4 i 5, mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się”*. Nadto zgodnie z treścią art. 46 § 8 kpa *„W przypadku uznania pisma w formie dokumentu*

elektronicznego za doręczone na podstawie § 6 organ administracji publicznej umożliwia adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień, o których mowa w § 4 i 5, w swoim systemie teleinformatycznym”. Zatem uznanie przez organ pisma za doręczone obliguje go do umożliwienia stronie dostępu do jego treści oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień tj. pierwszego i drugiego awizo elektronicznego przez okres minimum 3 miesięcy od dnia uznania go za doręczone. Przy czym informacje te będą dostępne w systemie teleinformatycznym organu. Wskazany obowiązek organu zdaje się mieć charakter iluzoryczny. Adresat pisma nie będzie miał bowiem z reguły świadomości, że toczy się czy też toczyło jakieś postępowanie, które go dotyczyło i był adresatem jakiś pism, a co za tym idzie najprawdopodobniej nie skorzysta z możliwości, którą organ ma obowiązek mu zapewnić przez okres co najmniej 3 miesięcy na zasadzie art. 46 § 8 kpa. Przepis ten ma więc jedynie pozorne znaczenie dla strony – adresata pism w istocie bowiem strona nie będzie korzystała z tej regulacji, a nawet gdy będzie to miało miejsce to znaczenie tej możliwości będzie jedynie informacyjne, ewentualnie może mieć znaczenie dla wykazania spełnienia jednej z przesłanej przywrócenia terminu, o której mowa w art. 58 § 2 kpa.

Nie ulega wątpliwości, że organy administracji będąc związane zasadą praworządności mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. A zatem mając na uwadze wskazaną regulację prawną muszą one – w przypadku gdy podanie zostanie wniesione za pomocą środków komunikacji elektronicznej i wnoszący je nie zrzeknie się doręczania elektronicznego – doręczać pismo za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a jeżeli nie zostanie ono odebrane, mają obowiązek przesłać drugie zawiadomienie tzw. powtórne awizo elektroniczne, o którym mowa w treści art. 46 § 5 kpa. Natomiast nieodebranie pisma po upływie 14 dni od daty licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia – pismo uważa się za doręczone z tą datą tj. doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia. Następuje więc domniemanie doręczenia, a wskazana regulacja wyklucza możliwość doręczenia pisma w sposób tradycyjny np. pocztą. Rozważając przedstawioną regulację prawną można się zastanawiać, czy przypadkiem nie godzi ona w zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, a przede wszystkim w zasadę udzielania informacji faktycznej i prawnej. Trudno bowiem podejrzewać strony (szczególnie w pierwszym okresie obowiązywania tej

regulacji prawnej) o znajomość tych reguł. Co więcej strona będzie mimo wszystko z reguły oczekiwała doręczania jej pism w sposób tradycyjny.

Kolejnym dość rewolucyjnym rozwiązaniem jest regulacja przyjęta przez ustawodawcę w treści art. 39¹ § 1a kpa. Przepis ten stanowi bowiem, że „*Organ administracji publicznej może zwrócić się do strony lub innego uczestnika postępowania o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego w innych, określonych przez organ kategoriach spraw indywidualnych załatwianych przez ten organ*”, a co więcej w myśl art. 39¹ § 1b kpa „*Organ administracji publicznej może wystąpić o wyrażenie zgody, o której mowa w § 1 pkt 3 lub § 1a, przysyłając to wystąpienie za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres elektroniczny strony lub innego uczestnika postępowania*”, a do tego wystąpienia (o którym mowa w art. 39¹ § 1b kpa) nie stosuje się art. 46 § 3-8 kpa (art. 39¹ § 1c kpa). Ustawodawca pozwolił więc organowi administracji na zwrócenie się do strony o wyrażenie zgody na doręczanie elektroniczne niejako na przyszłość tj. w innych określonych przez niego kategoriach spraw. Przy czym swoje wystąpienie o wyrażenie zgody organ przesyła za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ale ustawodawca nie przewidział tutaj możliwości stosowania art. 46 § 3-8 kpa.

Nie może też ująć uwadze fakt, że ustawodawca zmieniając przepisy ogólne o wezwaniach tj. art. 50 § 1 kpa (a tym również art. 91 § 2 kpa tj. przepis o wezwaniu na rozprawę) pozwolił na doręczanie zarówno wezwania, jak i wezwania na rozprawę w formie dokumentu elektronicznego. Przepis art. 50 § 1 kpa stanowi bowiem, że „*Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych*”. Natomiast w treści art. 91 § 2 kpa zastrzeżono, iż „*Stronom, świadkom, biegłym oraz państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym, organizacjom i innym osobom, wezwanym do udziału w rozprawie, doręcza się wezwanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego*”. Regulacja ta bez wątpienia z jednej strony ułatwia organowi administracji procedowanie i sprzyja realizacji zasady szybkości postępowania, niemniej jednak z drugiej strony może prowadzić do wielu nadużyć i to brzemiennych w skutki. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której potencjalna strona wyrazi zgodę na doręczanie jej elektroniczne niejako na przyszłość pism we wskazanych przez organ kategoriach spraw – tj. odpowie pozytywnie na zapytanie organu wystosowane w trybie art. 39¹ § 1a kpa nie zdając sobie zupełnie sprawy ze skutków takiej zgody. A będzie

ona przecież skuteczna na przyszłość, a więc we wszystkich wskazanych przez organ w zapytaniu kategoriach spraw, nie tylko w tej, która np. obecnie się toczy. Zatem organ może skutecznie wszczynać kolejne postępowania – byleby mieściły się w określonych w zapytaniu kategoriach spraw – i dokonywać doręczeń generowanych tam pisma w formie elektronicznej. Równocześnie z uwagi na wprowadzone do kpa domniemanie doręczenia elektronicznego – art. 46 § 6 kpa – organ będzie mógł skutecznie prowadzić i zakończyć postępowanie, przyjmując tak dokonane doręczenia za skuteczne. Regulacja ta jest o tyle niebezpieczna, że wyrażona raz zgoda działa aż do odwołania, a kolejne inicjowane z urzędu postępowania mogą następować nawet w odległości kilkuletniej. A tak długi odstęp czasu spowoduje z reguły to, że z pamięci wyrażających zgodę fakt ten dawno już uleci, a często zniknie też nawyk systematycznego sprawdzania portalu e-PUAP bądź innego portalu teleinformatycznego służącego do doręczeń. Oczywiście fakt ten tj. brak bieżącego śledzenia np. platformy e-PUAP – w świetle obowiązujących rozwiązań prawnych – nie przeszkodzi organowi skutecznie doręczać pism w formie elektronicznej, działać tutaj będzie bowiem domniemanie doręczenia elektronicznego. Tym sposobem postępowanie może zostać skutecznie wszczęte, toczyć się oraz skutecznie zakończyć, a wydany w jego toku akt administracyjny wejdzie do obrotu prawnego. Oczywiście z jasnych względów tj. braku informacji nie zostanie uruchomione ani postępowanie drugoinstancyjne ani postępowanie sądowo-administracyjne. A strona postępowania dowie się o nim najprawdopodobniej dopiero na etapie administracyjnego postępowania wykonawczego – gdy organ egzekucyjny skieruje do niej konkretne środki egzekucyjne.

Wnioski.

Wydaje się, że wprowadzone przez ustawodawcę zmiany są na dzisiaj zbyt daleko idące, a ich skutki zbyt poważne dla potencjalnych stron postępowania. Przy czym nie zostały poprzedzone żadnymi na szerszą skalę podjętymi działaniami informacyjnymi. Bez wątpienia bowiem ciągle jeszcze systemy służące do doręczeń – w tym e-PUAP – są na tyle nowym, żeby nie powiedzieć, że wręcz egzotycznym rozwiązaniem w Polsce, iż trudno zaakceptować wprowadzone rozwiązania. Nie należy więc zakładać, że przysłowiowy Kowalski, który nie jest ani prawniczo ostrożny, ani nie dostrzega wagi i skutków doręczenia – będzie nieustannie sprawdzał stan swojej skrytki w takim systemie. Oczywiście we wskazanych powyżej przypadkach organ będzie miał obowiązek dokonywania doręczeń na tę skrytkę, które mimo braku reakcji adresata będą skuteczne – ustawodawca przewidział bowiem domniemanie doręczenia elektronicznego.

Zaproponowane i wprowadzone w poczet przepisów kpa zmiany trudno bez zastrzeżeń zaakceptować. Umożliwiają one wprowadzić organowi administracji realizację zasady szybkości postępowania, a także znacznie redukuje jego koszty, a w istocie organ ma bardzo realne możliwości przeprowadzenia postępowania zgodnie z prawem niemniej jednak w taki sposób, że jej strony (lub inni uczestnicy) nie będą mieli nawet świadomości, że było ono prowadzone. Takie rozwiązania prawne bez wątpienia godzą chociażby w: zasadę budowania zaufania do organów państwa (statuowaną w treści art. 8 kpa); zasadę zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania (o której mowa w art. 10 kpa); a także znacznie osłabiają zasadę ignorantia iuris non nocet gdy chodzi o prawo administracyjne. Zatem mimo, że czynności podejmowane we wskazanych przypadkach przez organ godzą w zasady ogólne postępowania administracyjnego to jednak są zgodne z przepisami normującymi doręczenia elektroniczne, a fakt ten trudno zaakceptować. Można wprowadzić próbować tłumaczyć, że wskazane przepisy szczególne normujące zasady związane z doręczeniami elektronicznymi stanowią wyjątki od zasad ogólnych. Niemniej jednak nie sposób wskazać w imię jakiego konkretnego i dającego się określić dobra zostały one wprowadzone. Jakie bowiem dobro może być ważniejsze od dóbr chronionych przez przepisy normujące zasady ogólne postępowania administracyjnego.

Na zakończenie rozważań możnaby – nieco przewrotnie - postawić pytanie: czy organ może doręczyć pismo za pomocą poczty elektronicznej? Przy czym analiza wyłącznie treści art. 39¹ kpa nie jest wystarczająca do udzielenia nań odpowiedzi. W treści art. 39¹ kpa jest wprowadzić mowa o adresie elektronicznym, na który organ dokonuje doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ale w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁸. Przy czym w przepisach uśude zdefiniowano zarówno pojęcie środków komunikacji elektronicznej, jak i adres elektroniczny. Należy przy tym zaznaczyć, że zarówno w definicji środków komunikacji elektronicznej, jak i w definicji adresu elektronicznego – jako przykład desygnatu tej definicji podano pocztę elektroniczną. Gdyby więc analizować przepis art. 39¹ kpa w związku z art. 2 pkt 5 i art. 2 pkt 1 uśude to można byłoby wyciągnąć wniosek, że dopuszczalne jest aby organ administracji dokonywał doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wniosek taki jest jednak błędny. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że w treści art. 46 § 4 kpa dokładnie opisano czynności, jakie organ administracji ma obowiązek dokonać doręczając pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej. A to z kolei prowadzi do wniosku,

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 1422. Powoływana dalej jako uśude.

że organ administracji, który dokonuje doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej ma obowiązek dokonać doręczenia w systemie teleinformatycznym takim jak e-PUAP, SEKAP, lub podobnym – przykładowo tzw. systemie dziedzinyowym.

Analiza wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych budzi bardzo dużo wątpliwości i zastrzeżeń. Zbyt mocno godzą one w zasady ogólne postępowania administracyjnego, a tym samym narusza interesy jego stron – osłabiając znacznie ich pozycję procesową. Nadto ich wprowadzenie nie zostało poprzedzone żadną kampanią społeczną, która miałaby za zadanie poinformować o nich społeczeństwo. A co za tym idzie trudno je zaakceptować.

Streszczenie

Doręczenie jest istotną czynnością materialno-techniczną, wywołuje bowiem skutki prawne przez fakty. W związku z ostatnią nowelizacją przepisów kpa wprowadzono poważne zmiany w dziedzinie doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Nowością jest, że samo złożenie podania za pomocą środków komunikacji elektronicznej skutkuje pojawieniem się po stronie organu administracji obowiązku doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Nowością jest również wprowadzenie instytucji doręczenia elektronicznego. W rozdziale zasygnalizowano również, że wszechinformatyzacja czynności może godzić w zasady ogólne postępowania administracyjnego i w interesy jego stron.

Słowa kluczowe:

postępowanie administracyjne, doręczenie, doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, domniemanie doręczenia elektronicznego

Mateusz Karolak

Wydział Prawa i Administracji UŁ

Katedra Europejskiego Prawa Gospodarczego

Mateusz Karolak *Prawne aspekty ochrony dóbr własności intelektualnej w ramach modelu zarządzania rozwiązaniami innowacyjnymi „open innovation”*

WSTĘP

Analiza doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych umożliwia sformułowanie ogólnego wniosku, iż współpraca nauki i gospodarki przynosi wymierne korzyści zarówno współpracującym partnerom, jak i korzystającemu z wyników takiej współpracy społeczeństwu informacyjnemu. Kontakty pomiędzy podmiotami gospodarczymi a jednostkami naukowymi odbywają się głównie poprzez wykorzystanie instrumentów prawnych umożliwiających komercjalizację wyników badań naukowych, jednak należy zauważyć, że współpraca nie ogranicza się jedynie do prostego i wybiórczego wykorzystywania efektów pracy naukowców w rozwoju ogólnie pojmowanej przedsiębiorczości. Taka współpraca musi bowiem polegać również na przedstawianiu przez przedstawicieli biznesu problemów, które wymagają rozwiązania, a jednocześnie stanowią zachętę do podjęcia przez naukowców wysiłku intelektualnego w granicach posiadanych kompetencji. Tylko zapewnienie możliwości wykorzystania wyników badań naukowych w praktyce zapewnia zainteresowanie przedsiębiorców współpracą ze środowiskiem akademickim, naukowcom zaś umożliwia weryfikację podejmowanych przez nich wysiłków intelektualnych.

Jednocześnie wśród przedsiębiorców sektora małych i średnich przedsiębiorstwach (dalej jako „MŚP”) w regionie łódzkim wzrasta wykorzystanie technologii ICT, w szczególności w zakresie usług teleinformatycznych do obsługi klientów lub kontrahentów¹. Wykorzystanie technologii ICT w sektorze MŚP powinno mieć pozytywny wpływ na rozwój społeczeństwa informacyjnego, ułatwiając i optymalizując przepływ informacji i idei zarówno pomiędzy samymi przedsiębiorcami, jak i pomiędzy przedsiębiorcami a jednostkami naukowymi. W rzeczywistości jednak przepływ informacji jest ograniczony, a przyczyną tego stanu rzeczy jest niski poziom zaufania społecznego oraz brak wypracowanego modelu partnerstwa we wzajemnych relacjach, co stwarza bariery dla

¹ Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego LORIS 2030, s. 17.

współpracy i podejmowania obopólnie korzystnych przedsięwzięć na styku sfery gospodarki i sfery nauki². Odpowiedź na dostrzegane bariery w komunikacji i przepływie informacji stanowi przyjęcie modelu „*open innovation*” w zarządzaniu rozwiązaniami innowacyjnymi w sektorze MŚP.

MODEL ZARZĄDANIA ROZWIĄZANIAMI INNOWACYJNYMI „OPEN INNOVATION”

Światowa kariera pojęcia „*open innovation*” i opartego na nim modelu zarządzania w MŚP rozwiązaniami innowacyjnymi - dobrami własności intelektualnej - często przeciwstawianego modelowi tzw. „*zamkniętych innowacji*” (z ang. *closed innovation*), wymaga przybliżenia znaczenia tego pojęcia i próby umiejscowienia go w polskiej rzeczywistości prawnej.

Koncepcja modelu zarządzania własnością intelektualną w oparciu o „*open innovation*” została opracowana przez amerykańskiego naukowca Henry’ego Chesbrougha pracującego na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley. Zgodnie z tą koncepcją zastosowaną do środowiska biznesowego MŚP, małe i średnie przedsiębiorstwa nie mają wystarczających środków finansowych i zasobów ludzkich do zakładania i prowadzenia w ramach swojej struktury organizacyjno-prawnej rozbudowanych działów badawczo – rozwojowych w celu opracowywania nowych innowacyjnych rozwiązań technicznych lub modyfikacji istniejących rozwiązań technicznych mogących znaleźć przemysłowe zastosowania i wygenerować tym samym zyski dla przedsiębiorcy³.

Zakładając, iż rozwój MŚP, jak każdego innego przedsiębiorstwa, powinien być oparty na wiedzy, w przypadku gdy MŚP nie dysponuje zapleczem badawczo – rozwojowym, zmuszone jest nabywać tę wiedzę od innych przedsiębiorców. Nabycie wiedzy od innych przedsiębiorców wymaga zaś, po pierwsze, zaangażowania znaczących środków finansowych, przykładowo na opłaty licencyjne bądź odkupienie patentów, po drugie, co najważniejsze, nie gwarantuje, iż zakupiona wiedza zostanie następnie z sukcesem

² Praca zbiorowa pod red. A. Gabryś, *Najlepsze praktyki w zakresie współpracy ośrodków naukowych i biznesu przy wykorzystaniu środków EU*, s. 35, dostęp do wersji elektronicznej uzyskany w dniu 5.08.2014 r.: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/ig_024.pdf

³ *Open Innovation and Intellectual Property Rights – The Two-edged Sword*, B. H. Hall, artykuł w wersji elektronicznej dostępny na stronie http://elsa.berkeley.edu/~bhhall/papers/BHH09_IPR_openinnovation.pdf (dostęp do wersji uzyskany w dniu 5.08.2014 r.).

wdrożona i przyjęta przez odbiorcę końcowego – konsumenta. Zakup wiedzy od innego przedsiębiorcy nie daje zatem żadnej gwarancji przyszłego zysku⁴.

Koncepcja modelu zarządzania wiedzą „*open innovation*” również nie daje takich gwarancji, niemniej w znaczącym stopniu ogranicza ryzyko związane z wdrażaniem rozwiązań opartych na wiedzy w przedsiębiorstwie, dzieli bowiem to ryzyko na wiele podmiotów obrotu gospodarczego. Upraszczając, najczęściej stosowany obecnie wśród przedsiębiorców model zarządzania własnością intelektualną polega na osiągnięciu przewagi konkurencyjnej poprzez uzyskiwanie ochrony na wypracowane rozwiązania techniczne. Model tej ochrony gwarantuje jej beneficjentowi wyłączność praw do opracowanego przez przedsiębiorcę rozwiązania technicznego. Tym samym, przedsiębiorca, który uzyskał wyłączne prawo do danego rozwiązania technicznego, ma pełną swobodę w podejmowaniu decyzji co do losu tegoż rozwiązania, w szczególności może zdecydować o nieujawnianiu rozwiązania na zewnątrz przedsiębiorstwa i uniemożliwieniu jego modyfikacji w celu dostosowania go do potrzeb rynku i potrzeb społeczeństwa informacyjnego. Kosztem rozwoju wiedzy na temat danego rozwiązania, uzyskuje przewagę na rynku, gdyż uniemożliwia lub utrudnia innym przedsiębiorcom czy uczestnikom rynku stosowanie wypracowanego rozwiązania.

Koncepcja „*open innovation*” proponuje inne podejście, zachęcając przedsiębiorców do dzielenia się pomiędzy sobą wypracowaną indywidualnie wiedzą, w celu jej wspólnego dostosowania do potrzeb rynku i wykorzystania, przy zachowaniu obopólnych zysków. Należy jednak zastrzec, że idea „*open innovation*” nie ma nic wspólnego z ideą „*open source*”. O ile bowiem idea „*open source*” zakłada nieodpłatne dzielenie się wypracowanymi rozwiązaniami, jedynie pod warunkiem, że podmiot korzystający z rozwiązania w celu jego modyfikacji udostępni następnie zmodyfikowane przez siebie rozwiązanie również w sposób nieodpłatny, o tyle model „*open innovation*” nie neguje potrzeby ochrony dóbr własności intelektualnej, lecz wskazuje, że w dobie współczesnych technologii zamykanie dostępu do wypracowanych przez siebie rozwiązań technicznych, utrzymywanie dużych działów badawczo – rozwojowych i prowadzenie kosztownych sporów sądowych o ochronę swoich patentów stanowi marnotrawienie czasu, pieniędzy i zasobów ludzkich, które mogłyby być

⁴ *The Era of Open Innovation*, H. W. Chesbrough, artykuł w wersji elektronicznej dostępny na stronie <http://sloanreview.mit.edu/article/the-era-of-open-innovation/> (dostęp do wersji uzyskany w dniu 4.08.2014 r.).

wykorzystane do maksymalizacji zysków płynących ze współpracy przy wymianie wiedzy z innymi przedsiębiorcami⁵.

W kontekście powyższych rozważań centralne miejsce zajmuje pojęcie wiedzy, a w zasadzie jej nośników, jakimi są dobra niematerialne oraz problematyka ich właściwej ochrony prawnej. Podkreślenia wymaga, iż stosowanie modelu „*open innovation*” w zakresie zarządzania dobrami własności intelektualnej w przedsiębiorstwie nie wyklucza potrzeby uzyskiwania ochrony przewidzianej przepisami prawa własności przemysłowej lub stosowania ochrony na gruncie przepisów regulujących tajemnicę przedsiębiorstwa.

OCHRONA DÓBR INTELEKTUALNYCH

Efekty pracy intelektualnej człowieka stanowią dobro niematerialne. Pojęcie zaś dobra niematerialnego stanowi przedmiot zainteresowania prawa własności intelektualnej. Jednocześnie, pojęcie dobra niematerialnego jest przeciwstawiane pojęciu rzeczy, czyli tych materialnych części przyrody, które w stosunkach gospodarczych mogą być traktowane jako dobra samoistne⁶. W przeciwieństwie do pojęcia „rzeczy” dobro niematerialne to pewne niematerialne wartości, które, jeżeli stanowi efekt pracy intelektualnej człowieka, to wówczas powinny być chronione ze względów na posiadane walory estetyczne, praktyczne lub użytkowe⁷. Niematerialny charakter wskazanych dóbr oznacza, że nie występują one w otaczającej rzeczywistości jako przedmioty fizycznie dostrzegalne. Istnieją natomiast obok dóbr materialnych, czyli rzeczy, które stanowią jedynie substrat umożliwiający ich poznanie.

Spośród dóbr niematerialnych stanowiących efekt działalności intelektualnej człowieka, można wyróżnić utwory, będące przedmiotem prawa autorskiego, oraz rozwiązania i oznaczenia, które stanowią przedmiot prawa własności przemysłowej⁸.

Utwór jest ujmowany jako przejaw działalności twórczej człowieka o indywidualnym charakterze i ustalony w jakikolwiek sposób⁹. Pojęcie rozwiązania zaś obejmuje wynalazki oraz inne kategorie wskazane przepisami prawa. O ile jednak utwory, jako dobra niematerialne, są prawnie chronione bez względu na ich przeznaczenie czy wartość, o tyle rozwiązania, w szczególności zaś wynalazki, uzyskują jako dobra niematerialne ochronę wyłącznie po spełnieniu dodatkowej przesłanki – wykażą zdolność do przemysłowego

⁵ *Open Innovation Benefits for SMEs*, opracowanie w wersji elektronicznej dostępne na stronie <http://www.euris-programme.eu/en/documents> (dostęp do wersji w dniu 4.08.2014 r.).

⁶ W.J. Katner [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, pod red. M. Pyziak-Szafnickiej, Warszawa 2009, s. 468.

⁷ R. Golat, *Dobra niematerialne. Kompendium prawne*, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 16.

⁸ U. Promińska [w:] *Prawo własności przemysłowej*, pod red. U. Promińskiej, Warszawa 2005, s. 16.

⁹ R. Golat, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa 2008, s. 33-37.

wykorzystania¹⁰. Ponadto, różnice pomiędzy wymienionymi dobrami niematerialnymi są widoczne przy porównaniu przedmiotu ich ochrony. W przypadku utworów, prawo chroni sposób ich wyrażenia. W przypadku zaś rozwiązań, dobrem chronionym jest pomysł zawarty w sposobie ich wykorzystania.

Zarówno utwory jak i rozwiązania, jako dobra niematerialne, przedstawiają określoną wartość majątkową, zapewniającą korzyści podmiotowi uprawnionemu do wykonywania przysługujących do nich praw¹¹. Niematerialny charakter przedstawionych dóbr uniemożliwia fizyczną ochronę tej wartości majątkowej. Brak możliwości fizycznej ochrony dobra niematerialnego idzie w parze z łatwością korzystania przez inne osoby z tego dobra, w tym z łatwością ich kopiowania i przetwarzania. Jednocześnie, wytworzenie dobra niematerialnego, takiego jak utwór czy rozwiązanie, niesie za sobą spore nakłady zarówno finansowe jak i umysłowe, zaś koszty wykorzystania tych dóbr, ich kopiowanie czy realizacja w praktyce, są wielokrotnie niższe¹². W tym kontekście pojawia się zatem problem zapewnienia skutecznej ochrony prawnej podmiotowi, który swoim nakładem sił i środków doprowadził do powstania danego dobra niematerialnego.

Zapewnienie skutecznej ochrony mają gwarantować instrumenty prawne przewidziane przepisami prawa własności intelektualnej. **U podstaw ochrony leży stanowisko kładące nacisk na konsekwencje ekonomiczne, zgodnie z którym prawo własności intelektualnej stanowić ma zachętę dla autorów i wynalazców do dalszej twórczości.** Celem prawa własności intelektualnej, przyznającej podmiotom uprawnionym monopol na korzystanie z przedmiotu ochrony, który umożliwia im czerpanie zysków, jest także dostarczanie społeczeństwu informacyjnemu dóbr koniecznych do dalszego postępu. Z tego względu, przyjęte również i w Polsce rozwiązania prawne dotyczące ochrony dóbr niematerialnych, wzorowane są na prawie własności rzeczy. Dodatkowo, prawa te mają charakter majątkowy i powstają na podstawie decyzji administracyjnej organu państwowego.

Wyłączny charakter opisywanych praw oznacza, że uprawnionemu podmiotowi przyznana jest określona sfera monopolu, którego treść obejmuje prawo do wyłącznego korzystania w sposób zarobkowy lub zawodowy z chronionego dobra¹³. Bezwzględny charakter praw własności przemysłowej umożliwia wykonywanie uprawnień w stosunku do dóbr będących przedmiotem monopolu ze skutecznością względem wszystkich innych

¹⁰ W. J. Katner [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne-część ogólna*, pod red. M. Safjana, Warszawa 2007, s. 1237.

¹¹ T. Szymanek, *Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2008, s. 21.

¹² M. du Vall, *Prawo patentowe*, Warszawa 2008, s. 22.

¹³ U. Promińska [w:] *Prawo własności przemysłowej*, pod red. U. Promińskiej, Warszawa 2005, s. 22.

uczestników obrotu prawnego. Osoby trzecie nie mogą wkraczać w sferę uprawnień przewidzianych monopolem przyznanym uprawnionemu, poza wyjątkami przewidzianymi w prawie. Majątkowy charakter praw własności przemysłowej wskazuje zaś, że mogą być one skutecznie zbywane.

OCHRONA DÓBR INTELEKTUALNYCH W PRAWIE POLSKIM

Koncepcja ochrony dóbr niematerialnych w Polsce realizowana jest w oparciu o cztery ustawy:

1. ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. 1964r., nr 16 poz.93);
2. ustawę z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. 2006 r. Nr 90 poz. 631, z późn. zm.);
3. ustawę z dnia 30 czerwca 2000 roku Prawo własności przemysłowej (Dz. U. 2003 r. Nr 119 poz. 1117, z późn. zm.);
4. ustawę z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 2003 r. Nr 153 poz. 1503, z późn. zm.);

W oparciu o przepisy ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych chroniona jest wszelka działalność twórczą, artystyczną i naukową, która w dostateczny sposób wyróżnia się spośród innych istniejących dokonań. Przepisy powołanej ustawy chronią zarówno prawa osobiste autora, czyli osoby, która stworzyła utwór objęty przepisami prawa autorskiego, jak i sam utwór przed naruszeniami dokonanymi przez inne podmioty. Ochrona przysługująca na gruncie przepisów prawa autorskiego przysługuje autorowi już w momencie powstania utworu, niezależnie od dopełnienia jakichkolwiek formalności.

Przedmiotem ochrony prawami własności przemysłowej są rozwiązania o charakterze technicznym. Rozwiązania o charakterze technicznym są dobrami, których rola i znaczenie ujawniają się w szeroko rozumianym przemyśle, a które dodatkowo stanowią wynik wysiłku umysłu ludzkiego. Ze względu na szybki rozwój techniki, prawo nie definiuje poszczególnych kategorii rozwiązań, wskazując jedynie warunki, jakie to rozwiązanie powinno spełniać, aby mogło uzyskać ochronę prawną. Jednym z praw na dobrach własności przemysłowej jest patent, którego konstrukcja opiera się na cywilnym prawie podmiotowym. Zapewnia on ochronę prawną wynalazków, ujmowanych jako rozwiązania techniczne nie wynikające w sposób oczywisty z dotychczasowego stanu wiedzy i nadające się do zastosowania. Polskie przepisy regulujące problematykę własności przemysłowej nie zawierają definicji wynalazku. Wskazuje natomiast na cechy, jakie powinien posiadać każdy wynalazek, żeby mógł być

chroniony patentem. Cechy te są określane mianem przesłanek zdolności patentowej, ich suma zaś, to zdolność patentowa wynalazku do bycia przedmiotem patentu¹⁴. Zdolność patentową mają wszystkie wynalazki, wśród nich zaś zarówno produkty jak i procesy, ze wszystkich dziedzin techniki, pod warunkiem że są nowe, zawierają element wynalazczy i nadają się do przemysłowego stosowania.

Spełnienie przesłanki technicznego charakteru przez wynalazek zgłaszany do opatentowania wymaga oceny, czy mieści się on w ramach którejkolwiek z dziedzin techniki. Pojęcie „techniki” ma być rozumiane, co do zasady, jako ogół znanych metod i sposobów oddziaływania na materię, obliczonych na zaspokojenie indywidualnych lub zbiorowych potrzeb ludzkich¹⁵.

Kolejną przesłanką zdolności patentowej, wymienioną jest element lub poziom wynalazczy, określany również jako synonim terminu „nieoczywistość”. Spełnienie powyższej przesłanki wymaga od wynalazku, aby nie wynikał on w sposób oczywisty z zastanego stanu techniki, przy uwzględnieniu wiedzy i umiejętności przeciętnego naukowca czy inżyniera. Przesłanka poziomu wynalazczego oznacza również, że wynalazek musi rozwiązywać problem o charakterze technicznym.

Ostatnia przesłanka dotyczy przemysłowej stosowalności, czyli możliwości użycia wynalazku w sensie technicznym w jakiegokolwiek działalności przemysłowej. Przesłanka przemysłowej stosowalności jest spełniona wówczas, gdy wynalazek gwarantuje powtarzalność rezultatu, oraz jest użyteczny w jakiegokolwiek dziedzinie praktycznej działalności człowieka.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na wymóg nowości wynalazku. Nowość jest określana jako taka cecha wynalazku, która powoduje, że nie jest on częścią wcześniejszego (tzn. sprzed momentu „pojawienia się” wynalazku) stanu techniki. Jednocześnie stan techniki powinien być określony w skali światowej. Niemożliwe jest zatem uzyskanie patentu, jeżeli zgłaszany wynalazek został już wcześniej w jakiś sposób ujawniony.

Sam patent na wynalazek, jako prawo podmiotowe, statuuje **monopol prawny do korzystania przez uprawnionego z rozwiązania będącego przedmiotem zgłaszanego wynalazku**¹⁶. Do cech charakterystycznych patentu należy jego określony prawnie zakres, wyznaczony czasem trwania, terytorium udzielonej ochrony, zakresem przedmiotowym

¹⁴ W. Rakoczy, *Patenty [w:] Własność intelektualna w Światowej Organizacji Handlu*, pod red. J. Barty, R. Markiewicza, Kraków 1998, s. 82.

¹⁵ S. Sołtysiński, *Prawo wynalazcze [w:] System prawa własności intelektualnej*. Tom III, pod red. J. Szwej, A. Szjkowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1990, s. 29.

¹⁶ W. Kotarba, *Ochrona własności przemysłowej w gospodarce polskiej*, Warszawa 2000, s. 64.

ochrony oraz wskazaniem sposobów korzystania z wynalazku. Poza wskazanymi cechami patent, jako konstrukcja prawa podmiotowego, wyróżnia się jeszcze bezwzględną skutecznością, majątkowym i formalnym charakterem. Bezwzględny charakter prawa podmiotowego ujawnia się w momencie naruszenia patentu, czyli bezprawnym wkroczeniu w zakres monopolu przysługującego podmiotowi uprawnionemu, które pociąga za sobą określone sankcje prawne.

Przedmiotem ochrony prawami własności przemysłowej są także dobra niematerialne o charakterze rynkowo-marketingowym, do których zalicza się między innymi znaki towarowe i wzory przemysłowe. Podobnie jak w przypadku rozwiązań o charakterze technicznym, w celu uzyskania ochrony prawami własności przemysłowej wymienione dobra niematerialne muszą spełniać określone w prawie warunki. Przyznanie ochrony wynalazkom, znakom towarowym czy wzorom przemysłowym odbywa się po przeprowadzeniu odpowiedniego dla nich postępowania (np. patentowego).

Ochrona prawami własności przemysłowej powstaje na mocy decyzji administracyjnej wydawanej w Polsce przez centralny organ administracji państwowej – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej albo przez odpowiedni urząd bądź organ międzynarodowy, po przeprowadzeniu skomplikowanej procedury i uiszczeniu przez zgłaszającego stosownych opłat urzędowych.

Prawo autorskie i prawo własności przemysłowej nie jest jedynym działem prawa, w ramach którego przedsiębiorca może poszukiwać ochrony swych interesów. Polski ustawodawca przyjął bowiem model kumulatywnej ochrony dóbr niematerialnych, co powoduje potencjalną możliwość zaistnienia takiej sytuacji, w której to samo dobro niematerialne może być chronione na podstawie prawa autorskiego, na podstawie prawa własności przemysłowej, a także na podstawie regulacji dotyczących zwalczania nieuczciwej konkurencji, na przykład w zakresie chronionej tajemnicy przedsiębiorstwa. Ponadto, w zakresie nieuregulowanym w żadnym z wymienionych aktów, ochrony należy poszukiwać w Kodeksie cywilnym.

MODELE ZARZĄDZANIA DOBRAMI INTELEKTUALNYMI W SEKTORZE PRZEDSIĘBIORSTW MŚP

Powyższe rozważania przybliżają zasady ochrony dóbr niematerialnych przyjęty w polskim ustawodawstwie i stanowią wstęp do analizy sposobu zarządzania dobrami własności intelektualnej w przedsiębiorstwie w oparciu o model „*open innovation*”,

przeciwstawiany dotychczas powszechnie wykorzystywanemu modelowi „*closed innovation*”.

Ostatni z wymienionych modeli, korzystając z wynikającej z przepisów konstrukcji praw ochronnych na dobrach niematerialnych opartej na prawie własności i dozwolonego monopolu na korzystanie z wyników swojej działalności intelektualnej, nie przystaje do nowoczesnego, dynamicznie rozwijającego się rynku, wymuszającego wprowadzanie coraz to nowszych rozwiązań w oparciu o zmieniające się preferencje konsumentów. Oparcie swojego systemu zarządzania innowacjami o model „*closed innovation*” w celu uzyskania przewagi rynkowej nad konkurentami w myśl zasady „*kto pierwszy ten lepszy*” wymaga zaangażowania znacznych środków finansowych i zasobów ludzkich. Tylko bowiem w ten sposób możliwe jest wykorzystanie wiedzy tych ludzi w celu opracowywania nowych rozwiązań. Jednocześnie, zaangażowanie tych środków i zasobów powoduje, że przedsiębiorca nie chce dzielić się z innymi podmiotami działającymi na rynku wypracowaną przez siebie wiedzą, nawet w sytuacji, gdy wiedza ta nie znajduje chwilowo praktycznego zastosowania umożliwiającego jej wykorzystanie w celu maksymalizacji zysków. W oparciu o instrumenty prawne przewidziane dla ochrony dóbr niematerialnych przedsiębiorca ma prawo taką wiedzę ukrywać przez określony czas i czynić ją niedostępną dla innych przedsiębiorców.

Skutki takiego zachowania przedsiębiorcy uderzają bezpośrednio w konsumentów, którzy nie otrzymują lepszego produktu z uwagi na obawę przedsiębiorcy posiadającego innowacyjne rozwiązanie przed działaniami konkurenta, który, gdyby wszedł w posiadanie wiedzy przedsiębiorcy innowacyjnego, mógłby ją wykorzystać na rynku bez konieczności ponoszenia wysokich kosztów jej wytworzenia. Winę za ten stan rzeczy ponosi jednak nie sama konstrukcja praw własności intelektualnej, przyznającej monopol przedsiębiorcy na korzystanie z efektów pracy intelektualnej jego samego lub jego pracowników, w tym również monopol na podjęcie decyzji o pozostawieniu innowacji w ukryciu ze szkodą dla konsumentów, lecz brak zaufania do działających na rynku innych przedsiębiorców, postrzeganych jako konkurentów a nie potencjalnych kontrahentów, z którym można nawiązać współpracę.

Zgodnie z założeniami modelu „*closed innovation*”, przedsiębiorca powinien działać samotnie na rynku i skupić się wyłącznie na wypracowywaniu zysku. W tym celu przedsiębiorca powinien samodzielnie poszukiwać i zatrudniać najzdolniejszych pracowników na rynku i, kusząc ich wysokimi zarobkami, uniemożliwiać konkurencji

przejęcie tychże pracowników. Aby możliwe było płacenie tym pracownikom wysokich wynagrodzeń, niezbędne jest generowanie znacznego zysku przed przedsiębiorcą. Zysk ten może być osiągnięty jedynie wówczas, gdy przedsiębiorca będzie najbardziej konkurencyjny na rynku, to znaczy, będzie oferował lepsze produkty za niższą cenę. Aby to było możliwe, powinien stale dysponować najbardziej aktualną wiedzą i w oparciu o tę wiedzę wprowadzać na rynek coraz to nowsze rozwiązania innowacyjne, ubiegając swoich konkurentów. Może jednak, co jest prostszym rozwiązaniem, uzyskiwać ochronę dla wypracowanych przez siebie rozwiązań innowacyjnych, i korzystając z uzyskanego w ten sposób monopolu, zachowywać wypracowaną wiedzę i rozwiązania dla siebie, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości korzystania z tej wiedzy i z tych rozwiązań przez konkurentów, co pozwoli mu zachować dotychczasowe zyski bez konieczności wprowadzania nowego produktu, przy jednoczesnym utrudnieniu lub uniemożliwieniu prowadzenia badań rozwojowych nad produktem przez innych przedsiębiorców.

Model „*open innovation*” jest odpowiedzią na niedoskonałości modelu „*closed innovation*”, przy jednoczesnym zachowaniu konstrukcji instrumentów prawnych chroniących dobra własności intelektualnej opartej o prawo własności i monopol prawny na korzystanie z opracowanych rozwiązań innowacyjnych. W przeciwieństwie jednak do modelu „*closed innovation*”, model „*open innovation*” opiera się przede wszystkim na zaufaniu, jako podstawowym elemencie prowadzenia działalności na rynku i podejmowania współpracy z kontrahentami. Współpraca pomiędzy kontrahentami jest bowiem centralnym pojęciem modelu „*open innovation*”. Przykładowo, w ramach tej współpracy, kontrahenci wymieniają się pomiędzy sobą posiadaną wiedzą na temat danego produktu i udzielają sobie nawzajem licencji na korzystanie z posiadanych patentów w celu dalszej modyfikacji produktu i w oparciu o wspólnie uzyskane rozwiązanie, jego sprzedaż na rynku przy zachowaniu obopólnych zysków. W ramach modelu „*open innovation*” dwóch przedsiębiorców nie musi już angażować osobno znacznych środków finansowych i zasobów ludzkich aby uzyskać to samo rozwiązanie – innowacyjny produkt – ale, kosztem niepewnych wyższych zysków i przewagi konkurencyjnej, podejmuje współpracę w celu wspólnego opracowania innowacyjnego produktu przy wykorzystaniu wspólnie posiadanej wiedzy i w celu wspólnego osiągania korzyści ze współpracy.

Powyższy model umożliwia zaangażowanie zaoszczędzonych środków w inne działania decydujące o konkurencyjności przedsiębiorcy. Jednocześnie pozwala uzyskiwać zyski z wypracowanej wiedzy, co w modelu „*closed innovation*” nie stanowiło o jego sile.

Wypracowane bowiem rozwiązania techniczne, co do których w danym momencie rozwoju przedsiębiorcy brak potrzeby ich praktycznego zastosowania u danego przedsiębiorcy, a które w modelu „*closed innovation*” należało ukryć przed rynkiem, w modelu „*open innovation*” powinno się udostępniać innym podmiotom działającym na rynku w zamian za opłatę licencyjną albo udział w zyskach pochodzących z ich wykorzystania przez te podmioty, które same mają pomysł na ich zastosowania przemysłowe albo w zamian za udostępnienie zmodyfikowanego rozwiązania opracowanego na bazie wiedzy dostarczonej przez pierwszego przedsiębiorcę, w celu jego dalszej modyfikacji i dalszego udostępniania.

Podkreślenia wymaga, iż niezależnie od wyboru modelu zarządzania dobrami własności intelektualnej w MŚP, nie wpływa to na zasadność podejmowania w oparciu o obowiązujące przepisy ochrony prawnej tych dóbr. Dobra niematerialne, jako przedstawiające niejednokrotnie większą wartość niż dobra materialne, powinny być chronione zarówno w ramach modelu „*closed innovation*” jak, lub przede wszystkim, w modelu „*open innovation*”. Drugi ze wskazanych modeli wymaga nawet większego zwrócenia uwagi na problem odpowiedniego zabezpieczenia prawnego wartości intelektualnych w oparciu o zawierane porozumienia lub umowy licencyjne, które będą regulowały zasady wzajemnej współpracy pomiędzy dwoma lub większą ilością przedsiębiorców chcących dzielić się swoją wiedzą i czerpać z tego dodatkowe zyski.

PODSUMOWANIE

Problematyka wyboru modelu zarządzania dobrami własności intelektualnej w sektorze MŚP nie jest problemem prawnym, ale wyłącznie problemem wyboru skutecznego modelu prowadzenia działalności gospodarczej nastawionej na wiedzę i jej wykorzystanie w społeczeństwie informacyjnym, a więc w społeczeństwie otwartym na innowacje. Wdrażając rozwiązania biznesowe wynikające z modelu „*open innovation*” przedsiębiorca powinien nadal korzystać z instrumentów prawnej ochrony swojego dotychczasowego dorobku intelektualnego, w postaci know-how czy wynalazków lub wzorów przemysłowych, w oparciu o rozwiązania przyjęte przepisami prawa własności intelektualnej. Wypracowany zaś dorobek intelektualny, który chwilowo nie daje możliwości praktycznego jego zastosowania u danego przedsiębiorcy, powinien być przez niego udostępniony innym podmiotom działającym na rynku w oparciu o umowy licencji, umowy współpracy czy umowy konsorcjum.

Jednocześnie, odwołując się do doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych, wypracowywane powinny być, przy udziale regulatora ogólnokrajowego, praktyki optymalizujące współpracę środowiska nauki i biznesu, przy uwzględnieniu czynników sprzyjających umacnianiu kontaktów pomiędzy ośrodkami akademickimi a przedsiębiorcami, takich jak otoczenie regulacyjne wspierające współpracę obydwu środowisk, precyzyjnie ujęta kwestia ochrony i zarządzania dobrami własności intelektualnej, stworzenie systemu zachęty dla pracowników naukowych prowadzących badania nad zagadnieniami, których rozwiązanie ma wymiar praktyczny, stworzenie jednostek organizacyjnych przy ośrodkach naukowych, które zajmowałyby się utrzymywaniem kontaktu z przedsiębiorcami, identyfikacją potrzeb przedsiębiorców, znajdowaniem rozwiązań poprzez komercjalizację wyników badań naukowych oraz zarządzaniem dobrami własności intelektualnej pracowników naukowych¹⁷.

Uwzględnienie powyższych czynników przy jednoczesnym budowaniu zaufania społecznego zarówno pomiędzy podmiotami gospodarczymi sektora MŚP jak i tymi podmiotami a jednostkami naukowymi, przy wykorzystaniu modelu zarządzania innowacyjnością opartym o metodologię „open innovation” przyczyni się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

WYKAZ LITERATURY

1. Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego LORIS 2030, s. 17.
2. A. Gabryś, *Najlepsze praktyki w zakresie współpracy ośrodków naukowych i biznesu przy wykorzystaniu środków EU*, Wyd. Fundacja Aurea Mediocritas, Warszawa, 20.12.2008, s. 35, dostęp do wersji elektronicznej uzyskany w dniu 5.08.2014 r.: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/ig_024.pdf
3. B. H. Hall, *Open Innovation and Intellectual Property Rights – The Two-edged Sword*, artykuł w wersji elektronicznej dostępny na stronie (dostęp w dniu 5.08.2014 r.): http://elsa.berkeley.edu/~bhall/papers/BHH09_IPR_openinnovation.pdf
4. H. W. Chesbrough, *The Era of Open Innovation*, artykuł w wersji elektronicznej dostępny na stronie <http://sloanreview.mit.edu/article/the-era-of-open-innovation/> (dostęp w dniu 4.08.2014 r.).
5. *Open Innovation Benefits for SMEs*, opracowanie w wersji elektronicznej dostępne na stronie <http://www.euris-programme.eu/en/documents> (dostęp w dniu 4.08.2014 r.).
6. W.J. Katner [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, pod red. M. Pyziak-Szafnickiej, Warszawa 2009, s. 468.
7. R. Golat, *Dobra niematerialne. Kompendium prawne*, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 16.
8. U. Promińska [w:] *Prawo własności przemysłowej*, pod red. U. Promińskiej, Warszawa 2005, s. 16.
9. R. Golat, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa 2008, s. 33-37.
10. W. J. Katner [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne-część ogólna*, pod red. M. Safjana, Warszawa 2007, s. 1237.
11. T. Szymanek, *Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2008, s. 21.
12. M. du Vall, *Prawo patentowe*, Warszawa 2008, s. 22.
13. U. Promińska [w:] *Prawo własności przemysłowej*, pod red. U. Promińskiej, Warszawa 2005, s. 22.
14. W. Rakoczy, *Patenty [w:] Własność intelektualna w Światowej Organizacji Handlu*, pod red. J. Barty, R. Markiewicza, Kraków 1998, s. 82.

¹⁷ Praca zbiorowa pod red. A. Gabryś, *Najlepsze praktyki w zakresie współpracy ośrodków naukowych i biznesu przy wykorzystaniu środków EU*, s. 41, dostęp do wersji elektronicznej uzyskany w dniu 5 sierpnia 2014 r.: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/ig_024.pdf

15. S. Sołtysiński, *Prawo wynalazcze* [w:] *System prawa własności intelektualnej*. Tom III, pod red. J. Szwejla, A. Szjakowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1990, s. 29.
16. W. Kotarba, *Ochrona własności przemysłowej w gospodarce polskiej*, Warszawa 2000, s. 64.

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy problematyki ochrony prawnej dóbr własności intelektualnej w ramach modelu zarządzania innowacyjnymi rozwiązaniami „*open innovation*” w sektorze MŚP. Model zarządzania własnością intelektualną w oparciu o koncepcję „*open innovation*” wydaje się korzystnym rozwiązaniem dla przedsiębiorców nieposiadających wystarczających środków finansowych na prowadzenie prac badawczo – rozwojowych.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie pojęcia dóbr własności intelektualnej oraz ich znaczenia dla rozwoju MŚP, jak również scharakteryzowanie obowiązujących w Polsce instrumentów prawnej ochrony tych dóbr. Bliższa analiza przepisów chroniących innowacyjne rozwiązania uprawnia do wniosku, iż dokonanie przez przedsiębiorcę wyboru modelu „*open innovation*” jako sposobu zarządzania własnością intelektualną w przedsiębiorstwie może służyć rozwojowi społeczeństwa opartego na wiedzy.

Słowa kluczowe:

„*open innovation*”, własność intelektualna, zarządzanie innowacjami, społeczeństwo.