

**Obywatel
w centrum działań
e-administracji
w Unii Europejskiej**

**Citizen-centric
e-Government
in the
European Union**

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers

Obywatel Citizen-centric
w centrum działań e-Government
e-administracji in the
w Unii Europejskiej European Union

Krakow Jean Monnet Research Papers

2

**Obywatel Citizen-centric
w centrum działań e-Government
e-administracji in the
w Unii Europejskiej European Union**

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik • Inga Kawka • Renata Śliwa



Kraków 2023

Sławomir Dudzik 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ s.dudzik@uj.edu.pl

Inga Kawka 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ inga.kawka@uj.edu.pl

Renata Śliwa 
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors, 2023

Recenzja: dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP

Opracowanie redakcyjne: Joanna Cieślik, Anna Sekułowicz

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-889-4
<https://doi.org/10.127979788381388894>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

With the support of Jean Monnet Activities within ERASMUS+ Programme of the European Union.



Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: akademicka.pl

SPIS TREŚCI | TABLE OF CONTENTS

Słowo wstępne.....	7
--------------------	---

CZĘŚĆ I

**PRAWA PODSTAWOWE OBYWATELI
I WARTOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
A ROZWÓJ E-ADMINISTRACJI**

PART I

**FUNDAMENTAL RIGHTS OF CITIZENS
AND VALUES OF THE EUROPEAN UNION
IN RELATION TO THE DEVELOPMENT OF
E-GOVERNMENT**

PIOTR RUCZKOWSKI

Aksjologia e-administracji – w kierunku administracji inkluzywnej	15
---	----

ONDREJ MITAL

Democratization of Social Media Usage through Social Media Policies.....	29
--	----

JAKUB KOZŁOWSKI

Ochrona praw podstawowych w przypadku stosowania sztucznej inteligencji przez administrację publiczną w Unii Europejskiej.....	51
---	----

TOMASZ PODLEŚNY

E-administracja a prawa podstawowe w zakresie dostępu do informacji publicznej.....	65
---	----

RENATA ŚLIWA

Stakeholder Engagement in Government Regulatory Initiatives	79
---	----

CZĘŚĆ II

**OBYWATEL W CENTRUM CYFRYZACJI
POLSKIEJ ADMINISTRACJI**

PART II

**CITIZEN-CENTRIC DIGITISATION
OF THE POLISH ADMINISTRATION**

MARTA GRABOWSKA

Koncepcja jednolitego portalu e-Government dla obywatela w Polsce.....	101
--	-----

AGNIESZKA ZIÓŁKOWSKA

Wrażliwość społeczna władzy w kontekście dostępności cyfrowej administracji publicznej	119
---	-----

MARCIN ADAMCZYK

Rola i zadania inspektora ochrony danych osobowych przy wdrażaniu e-administracji w jednostkach samorządu terytorialnego	141
---	-----

MONIKA KAWCZYŃSKA

Legal Aspects of Telemedicine in Poland and Challenges in Times of Pandemic..... 157

Część III

ZORIENTOWANA NA OBYWATELA

CYFROWA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Z PERSPEKTYWY PRAWA UNII

EUROPEJSKIEJ

PART III

CITIZEN-ORIENTED DIGITAL

PUBLIC ADMINISTRATION FROM

THE PERSPECTIVE OF EUROPEAN

UNION LAW

INGA KAWKA

Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich 179

ALESSIO BARTOLACELLI

Observations on the European Requirements for the Constitution of a Company (Art. 10 Codified Directive) 201

JACEK JAŚKIEWICZ, TOMASZ GRZYBOWSKI

E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju 223

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

Digitalisation of Criminal Justice 239

Część IV

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Z KORZYŚCIĄ DLA OBYWATELI

W KRAJACH PARTNERSKICH UNII

EUROPEJSKIEJ

PART IV

DIGITISATION OF PUBLIC

ADMINISTRATION FOR THE BENEFIT

OF CITIZENS IN THE EUROPEAN UNION'S

PARTNER COUNTRIES

MIOMIRA KOSTIĆ

Development of e-Government in the Context of Digital Skills and Digital Education toward the Phenomenon of Literacy/Illiteracy..... 257

ANNA RUDNIEVA, YULIIA MALOVANA

The Image of Ukraine in the International Arena in the Minds of the Current Processes of Digital Transformation and e-Government 271

JULIA VOLKOVA

The Impact of Digitalization on the Development of Public Administration Services and the Improvement of Procedures for Judicial Consideration of the Administrative Cases 291

PIOTR RUCZKOWSKI¹

AKSJOLOGIA E-ADMINISTRACJI – W KIERUNKU ADMINISTRACJI INKLUZYWNEJ

ABSTRAKT: Celem niniejszego opracowania jest rekonstrukcja warstwy aksjologicznej e-administracji i prawa, które reguluje problematykę informatyzacji działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne, przy czym w kontekście realizowania założeń administracji inkluzywnej.

Prawo jest relewantne aksjologicznie; odwołuje się do wartości i poprzez pryzmat wartości powinno być tworzone, interpretowane i oceniane. Dotyczy to także przepisów i innych dokumentów regulujących tzw. e-administrację. Prawo to odwołuje się do takich kategorii, jak np.: bezpieczeństwo systemów informatycznych administracji, bezpieczeństwo zgromadzonych danych, ochrona infrastruktury krytycznej, efektywność, sprawność i ekonomiczność działania administracji, ułatwiony dostęp do usług publicznych, poprawa jakości świadczeń administracji, interes publiczny, dobro wspólne. Celem komunikacji elektronicznej jest ułatwienie załatwiania spraw urzędowych.

Cyfryzacja administracji stanowi jeden z instrumentów realizacji koncepcji administracji włączającej, czyli administracji inkluzywnej. Korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej ułatwia, a niekiedy w ogóle umożliwia, partycypację obywateli w procesie administrowania państwem.

SŁOWA KLUCZOWE: aksjologia e-administracji, e-administracja, cyfryzacja administracji, środki komunikacji elektronicznej w administracji, inkluzywna administracja

¹ Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji, <https://orcid.org/0000-0003-4344-9417>.

AXIOLOGY OF E-GOVERNMENT – TOWARDS AN INCLUSIVE ADMINISTRATION

ABSTRACT: The aim of this study is to reconstruct an axiological layer of e-administration and law governing the computerisation of entities performing public tasks within the context of implementing the assumptions of inclusive administration.

The axiological dimension of law is important; law refers to values and it should be created, interpreted and evaluated in the light of these values. The above also applies to legal provisions and other documents regulating so-called e-administration. This law refers to such categories as IT system security, data collection security, critical infrastructure protection, efficiency and cost-effectiveness of the public administration's operations, easier access to public services, public service quality improvement, public interest and common welfare. The purpose of electronic communication is to facilitate the handling of official matters.

The digitisation of public administration is one of the tools that can be used to implement the concept of inclusive administration. The use of electronic means of communication facilitates, and sometimes even enables, the citizens' participation in the process of administering the state.

KEYWORDS: axiology of e-administration, e-administration, digitisation of public administration, electronic means of communication in public administration, inclusive administration

1. Uwagi wprowadzające

Nie ulega wątpliwości, że mamy cały czas do czynienia z poszerzającym się wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w kontaktach obywatela z organami władzy publicznej (obywatel–urząd; urząd–obywatel), a także w obrębie samej administracji (urząd–urząd), co stanowi element procesu informatyzacji państwa i realizacji strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego². Wykorzystywanie technologii informatycznych w procesie administrowania państwem powoduje, że mamy do czynienia ze swoistą transformacją administracji w tzw. e-administrację³.

² P. Ruczkowski, *Elektroniczny tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, s. 255; P. Ruczkowski, *Norwe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 149; zob. także P. Ruczkowski, *Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2014, s. 290-307.

³ K. Ziółkowska, *Transformacja administracji w e-administrację*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 576 i n., *Podręczniki Prawnicze*.

Jak trafnie zauważa Tomasz Musialik, „w dobie szeroko rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego jako jeden z najważniejszych aspektów nowoczesnego funkcjonowania w świecie wyróżnia się wykorzystanie współczesnych technik komunikacji. Upatruje się w nich przyszłych efektów głównie ze względu na oszczędność działań, szybkość, sprawność oraz brak ograniczeń w dostępie”⁴.

Proces transformacji cyfrowej znacznie przyspieszył w związku z epidemią (pandemią) wywołaną wirusem SARS-CoV-2, która wywarła wpływ na różne aspekty życia społecznego, w tym na kontakty administracji z obywatelami i obywateli z organami władzy publicznej. Pandemia skutkowała ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego, a później stanu epidemii, oraz wieloma szczegółowymi regulacjami prawnymi, w tym odnoszącymi się do środków komunikacji elektronicznej. Wprowadzono ograniczenia w bezpośrednich kontaktach międzyludzkich, natomiast urzędy, szkoły i inne instytucje przeszły w tryb pracy zdalnej.

Obecnie polscy obywatele mogą korzystać z wielu usług publicznych dostępnych na różnych platformach i portalach rządowych oraz samorządowych. Są to m.in. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP); Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (PUE ZUS); portal obywatel.gov.pl; portal biznes.gov.pl; Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) – ceidg.gov.pl; finanse.mf.gov.pl; emp@tia; system Elektronicznych Ksiąg Wieczystych – ekw.ms.gov.pl; Zintegrowany Informator Pacjenta – zip.nfz.gov.pl. Według zapowiedzi rządu planowane jest utworzenie Portalu Rzeczypospolitej Polskiej (Portal RP) – gov.pl, który docelowo będzie stanowił bramę do wszystkich informacji i e-usług publicznych. Zintegruje witryny internetowe ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oraz ułatwi dostęp do usług cyfrowych, które państwo oferuje obywatelom⁵.

Celem niniejszego opracowania jest rekonstrukcja warstwy aksjologicznej e-administracji i prawa, które reguluje problematykę informatyzacji działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne, przy czym w kontekście realizowania założeń administracji inkluzywnej (włączającej). Ponadto zwrócenie uwagi na system wartości, które stanowią podstawę budowania cyfrowej administracji, jej efektywności, skuteczności, bezpieczeństwa, a co za tym idzie, pozwalają na eliminowanie zagrożeń, jakie wiążą się z wykorzystywaniem nowych technologii w procesie administrowania państwem.

⁴ T. Musialik, *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2012, z. 63a, s. 7, *Organizacja i Zarządzanie*, https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-1bdf59f2-6545-4747-9d8a-f63bc91d0754/c/Musialik_ZNPSL_Org._Zarz._63a_2012.pdf (20.04.2022).

⁵ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi> (20.04.2022).

Prawo jest relewantne aksjologicznie; odwołuje się do wartości i poprzez pryzmat wartości powinno być tworzone, interpretowane i oceniane. Niewątpliwie dotyczy to także przepisów regulujących tzw. e-administrację. W nauce prawa pod pojęciem wartości rozumie się „to, co godne jest, aby o nie zabiegać; to, co stanowi cel ludzkich pożądań lub dążeń albo – innymi słowy – to, co w istotnym stopniu bierze się pod uwagę przy podejmowaniu decyzji praktycznych”⁶. Z kolei „wartościowanie” jest traktowane jako synonim „oceniania”⁷. Jak słusznie zauważa Jan Zimmermann, normy prawne są zawsze osadzone w wartościach⁸. „Prawo administracyjne powinno prezentować wartości, jakie wyznacza w ogóle prawo systemu państwowego, ale z drugiej strony ma ono niewątpliwie swoją własną aksjologię, która stoi u podstaw jego wyodrębnienia i dotyka jego istoty”⁹. Jak wspomniano wyżej, dotyczy to także przepisów regulujących tzw. e-administrację.

Można postawić pytanie, czy prawo ma obiektywną treść?; również w odniesieniu do aksjologii prawa; gdzie jeszcze, oprócz aktów prawa stanowionego, należy poszukiwać wartości systemu normatywnego? Jakie są granice wykładni dynamicznej?, skoro postęp techniczny, zmieniające się dynamicznie warunki społeczne, polityczne i gospodarcze powodują, że ustawodawca nie jest w stanie na bieżąco na te zjawiska odpowiadać, a co za tym idzie – ustalenie treści przepisu zgodnie z intencją ustawodawcy historycznego (wykładnia statyczna) może prowadzić do niedających się zaakceptować rezultatów, co niejako wymusza stosowanie wspomnianej wykładni dynamicznej. Jak się wydaje, odpowiedź na te pytania może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia stabilności obrotu prawnego, bezpieczeństwa prawnego jednostki, równości wobec prawa.

Pojęcia inkluzywny, inkluzyjny, w języku angielskim *inclusion*, *inclusive*, oznaczają włączenie, łączny, globalny¹⁰. W wypowiedziach publicystów, działaczy społecznych czy też ekonomistów funkcjonują pojęcia „demokracja inkluzywna” i „gospodarka inkluzywna”. Z kolei w naukach prawnych przedstawiona została koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego¹¹.

⁶ R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011, s. 178.

⁷ J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 44.

⁸ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2015, s. 12.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Wielki słownik angielsko-polski PWN–Oxford*, J. Linde–Usiekniewicz (red.), Warszawa 2004, s. 599.

¹¹ P. Ruczkowski, *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2019, s. 760–771, *Księgi Jubileuszowe*.

Biorąc powyższe pod uwagę, warto przyrzeć się koncepcji inkluzywnej (inkluzyjnej) administracji, która zakłada możliwie najszerszy udział (partycypację) obywateli w procesach zarządzania państwem; upodmiotowienie obywateli i budowanie społeczeństwa obywatelskiego; współpracę obywateli z organami władzy publicznej; współadministrowanie; powierzanie administrowania podmiotom prawa prywatnego; budowanie administracji, która osiąga zakładane cele i jednocześnie jest wsparciem dla obywatela w zaspokajaniu jego potrzeb. W naszym przypadku szczególne zainteresowanie będzie budziła tzw. e-partycypacja, czyli udział obywateli w procesach zarządzania państwem z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

Można sformułować hipotezę, zgodnie z którą cyfryzacja administracji stanowi jeden z instrumentów realizacji koncepcji administracji inkluzywnej (włączającej). Korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej ułatwia, a niekiedy w ogóle umożliwia, partycypację obywateli w procesie administrowania państwem, wspiera ich aktywność w różnych sferach życia, służy budowaniu społeczeństwa informacyjnego, społeczeństwa obywatelskiego.

2. Rekonstrukcja warstwy aksjologicznej e-administracji a wartości administracji inkluzywnej

Rozpoczynając analizę wartości e-administracji i administracji inkluzywnej, można przyjąć założenie o ich wspólnocie aksjologicznej. Jak wspomniano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, koncepcja inkluzywnej administracji zakłada m.in. możliwie najszerszy udział obywateli w zarządzaniu państwem i procesach decyzyjnych administracji; upodmiotowienie obywateli, współpracę obywateli z organami władzy publicznej, wspieranie obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb i budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Te cele można zdecydowanie łatwiej osiągnąć poprzez wykorzystywanie nowoczesnych technik komputerowych i środków komunikacji elektronicznej w relacjach urząd–obywatel i obywatel–urząd.

Pisząc o aksjologii e-administracji w kontekście realizacji założeń inkluzywnej administracji, mamy na myśli te wartości, które wynikają *explicite* z dokumentów międzynarodowych i ponadnarodowych, zwłaszcza prawa Unii Europejskiej, dokumentów Rady Europy, a także z prawa i dokumentów wytworzonych na poziomie krajowym, zwłaszcza z *Konstytucji RP*¹² i ustawodawstwa zwykłego, bądź które mogą zostać wywiedzione z wspomnianych dokumentów przy zastosowaniu bardziej zło-

¹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

zonych reguł egzekucji tekstu prawnego. Ponadto wpływ na aksjologię e-administracji ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów.

Analizę warstwy aksjologicznej e-administracji w kontekście wspomnianych cech inkluzywnej administracji należy rozpocząć od dokumentów o międzynarodowym i ponadnarodowym charakterze. Co warto podkreślić, wiele spośród dokumentów, które można odnieść do e-administracji ma swój międzynarodowy i ponadnarodowy rodowód.

Zjawisko globalizacji i procesy integracyjne mają wpływ na tworzenie się wspólnoty aksjologicznej, charakterystycznej dla współczesnych państw demokratycznych. Niewątpliwie mamy do czynienia z internacjonalizacją i uniwersalizacją wartości ujmowanych zarówno prawem międzynarodowym, ponadnarodowym, a także prawem krajowym¹³. Cechą charakterystyczną tych procesów jest m.in. przyjęcie wspólnych zasad i standardów demokratycznego państwa prawa, a także nowoczesnej i skutecznej administracji. Zasady te i standardy ujmowane są zarówno w powszechnych (np. w *Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych*¹⁴, *Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 19 grudnia 1966 r.¹⁵), jak i regionalnych aktach prawa międzynarodowego (np. w *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 4 listopada 1950 r.¹⁶).

Warto zauważyć, że problematyka aksjologii prawa nabiera szczególnego znaczenia w Unii Europejskiej, zwłaszcza ze względu na zasadę pierwszeństwa stosowania ustawodawstwa unijnego przed prawem krajowym. W orzecznictwie TSUE oraz w wypowiedziach przedstawicieli innych unijnych instytucji jest mowa o wspólnych w Unii Europejskiej wartościach, ideach czy zasadach prawa. Przez pryzmat bardziej bądź mniej sprecyzowanych wspólnych wartości UE jest oceniane prawo tworzone w poszczególnych państwach członkowskich tej organizacji. Wspomniane wartości wynikają przede wszystkim z aktów prawnych Unii Europejskiej zarówno o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym, a zwłaszcza z treści *Traktatu o Unii Europejskiej*¹⁷ (TUE) i *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*¹⁸ (TFUE), a także z postanowień

¹³ Z. Duniewska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2016, s. 52-53, *Akademicka. Prawo*.

¹⁴ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

¹⁵ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169.

¹⁶ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

¹⁷ Dz.Urz. UE 2016, C 202/1.

¹⁸ Dz.Urz. UE 2016, C 202/1.

*Karty Praw Podstawowych UE*¹⁹ (KPP). Wspomniane prawo pierwotne leży u podstaw zasad cyfrowych, w tym odnoszących się do usług publicznych i e-administracji. Ponadto wiele wartości-zasad prawa UE, także odnoszących się, chociażby pośrednio, do e-administracji, ma swoje źródło w orzecznictwie ETPC oraz TSUE.

Należy zwrócić uwagę, że w procesie informatyzacji e-administracji i identyfikacji wartości tego procesu szczególne miejsce odgrywają dokumenty niemające charakteru *stricte* źródeł prawa, tworzone zarówno na poziomie UE, jak i w przestrzeni prawnomiędzynarodowej, w tym strategię, programy, plany, deklaracje, komunikaty itd., których celem jest budowanie społeczeństwa informacyjnego, gospodarki opartej na wiedzy, a także cyfrowej administracji. Wspomnianych dokumentów jest bardzo dużo i z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania skupimy się tylko na niektórych z nich. W tym kontekście warto pochylić się nad komunikatem Komisji *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*²⁰, gdzie jest mowa m.in. o rozwoju gospodarki wykorzystującej wiedzę i innowacje. W dokumencie tym wspomniano o siedmiu projektach przewodnich, które umożliwią postępy w ramach każdego z priorytetów tematycznych, w tym „Europejska agenda cyfrowa» – projekt na rzecz upowszechnienia szybkiego internetu i umożliwienia gospodarstwu domowemu i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego”. Elementem „Europejskiej agendy cyfrowej” ma być propagowanie przez państwa członkowskie stosowania i korzystania z nowoczesnych usług on-line, takich jak np. e-administracja.

Warto też zwrócić uwagę na Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Cyfrowy kompas na 2030: Europejska droga w cyfrowej dekadzie*²¹, gdzie przewidziano, że

uropejski styl społeczeństwa cyfrowego powinien również stanowić podstawę i wsparcie dla inicjatyw w zakresie otwartej demokracji, przyczyniając się do kształtowania polityki sprzyjającej włączeniu społecznemu, umożliwiając szerokie zaangażowanie obywateli i stymulując działania oddolne na rzecz rozwoju inicjatyw lokalnych jako czynników sprzyjających zwiększeniu akceptacji społecznej i poparcia społecznego dla demokratycznych decyzji.

¹⁹ Dz.Urz. UE 2016, C 202/2.

²⁰ Bruksela, 3.03.2010 r., KOM(2010) 2020, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (8.05.2022).

²¹ Bruksela, 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (8.05.2022).

W dokumencie tym dalej czytamy, że „równie ważne jest określenie kompleksowego zestawu zasad cyfrowych, które będą stanowić punkt odniesienia dla użytkowników i umożliwią ukierunkowanie działań decydentów oraz podmiotów działających w środowisku cyfrowym, takich jak: [...] dostępne i ukierunkowane na człowieka cyfrowe usługi publiczne i administracja”. Jak widzimy, w dokumentach tych odniesiono się zarówno do demokracji inkluzywnej (włączającej), jak i do rozwoju cyfrowych usług publicznych i e-administracji.

W powyższym kontekście warto także wspomnieć o *Strategii jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*²² oraz o dokumencie *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*²³. We wspomnianej *Strategii* przewidziano nie tylko tworzenie jednolitego rynku cyfrowego, lepszy dostęp konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług w internecie w całej Europie, tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju sieci i usług cyfrowych, lecz także wspieranie jednolitego rynku cyfrowego sprzyjającego włączeniu społecznemu, na którym obywatele i przedsiębiorstwa posiadają niezbędne umiejętności i mogą korzystać z wzajemnie połączonych i wielojęzycznych usług elektronicznych w ramach e-administracji, e-sprawiedliwości, e-zdrowia, e-energii czy e-transportu, unowocześnienie administracji publicznej, osiągnięcie transgranicznej interoperacyjności i ułatwienie interakcji z obywatelami. Jak podkreślono, „elektroniczne służby publiczne to ważny czynnik zwiększający efektywność kosztową i jakość usług świadczonych obywatelom i przedsiębiorstwom”. Podobne założenia przyjęto w drugim z powołanych dokumencie *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, gdzie jest mowa o stworzeniu europejskiego inkluzywnego społeczeństwa wykorzystującego technologie cyfrowe, które mają odzwierciedlać takie europejskie wartości, jak otwartość, uczciwość, różnorodność, zaufanie, demokrację, neutralną i zasobooszczędną gospodarkę, wreszcie umożliwić Europie udział w globalnej debacie.

Wśród innych dokumentów warto wymienić deklarację z Tallina w sprawie administracji elektronicznej, deklarację berlińską w sprawie społeczeństwa cyfrowego i administracji cyfrowej opartej na wartościach czy też deklarację lizbońską – celowa demokracja cyfrowa.

Z kolei do najnowszych dokumentów należy proklamowana przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych*

²² Komisja Europejska, *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Bruksela, 5.06.2015 r., COM(2015) 192 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3a52015DC0192&msclid=80f65d54cf1911ec87b4dbe79f17df09> (8.05.2022).

²³ Komisja Europejska, *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, Bruksela, 19.02.2020 r., COM(2020) 67 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_de_0.pdf (9.05.2022).

w *cyfrowej dekadzie*²⁴, w której podkreślono, że transformacja cyfrowa stwarza możliwości poprawy jakości życia, szans dla innowacji, wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, ale również powoduje nowe wyzwania dla struktury, bezpieczeństwa i stabilności społeczeństw i gospodarek. Unijna wizja transformacji cyfrowej ma być ukierunkowana na człowieka, wzmacnia pozycję jednostek i wspiera innowacyjne przedsiębiorstwa. Podejście Unii do transformacji cyfrowej naszej gospodarki i naszych społeczeństw powinno obejmować suwerenność cyfrową, włączenie społeczne, równość, zrównoważony rozwój, odporność, bezpieczeństwo, zaufanie, poprawę jakości życia, respektowanie praw i aspiracji obywateli, a także powinno przyczyniać się do tworzenia gospodarki i społeczeństwa w Unii charakteryzujących się dynamiką, zasobooszczędnością i sprawiedliwością.

Przechodząc do prawa i dokumentów krajowych, naszą analizę wypada rozpocząć od uregulowań konstytucyjnych. W *Konstytucji* RP co prawda nie ma bezpośrednich odniesień do e-administracji, ale wartości, do których odwołuje się ustawa zasadnicza, mają charakter uniwersalny i stanowią podstawę całego systemu prawnego; tworzą swoistą nadbudowę nad wszystkimi normami systemu prawa i pośrednio odnoszą się także do tych regulacji, które wprowadzają cyfryzację administracji. Marian Zdyb zwraca uwagę, że *Konstytucja* jest konieczna, żeby wskazać: „po pierwsze – jakie są aksjologiczne fundamenty dla istniejącego i tworzonego ładu publicznego; po drugie – żeby nadać czytelną treść instytucjom tworzącym fundament porządku publicznego w państwie; po trzecie – żeby uporządkować system wartości, któremu państwo i prawo mają służyć”²⁵.

Należy podkreślić, że wartości konstytucyjne nie stanowią jedynie deklaracji politycznej, lecz mają charakter normatywny (dyrektywalny, wiążący), i muszą być urzeczywistniane w ustawodawstwie zwykłym i w aktach stosowania prawa.

W preambule do *Konstytucji* RP jest mowa m.in. o umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot (zasada pomocniczości) oraz o konieczności zapewnienia w działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności, co można osiągnąć, korzystając z narzędzi i technik komputerowych oraz z sieci teleinformatycznej.

Z zasady pomocniczości wynika konieczność powierzania zadań tym organom, które znajdują się najbliżej obywatela, a także zagwarantowanie jednostce możliwie szerokiego udziału i partycypacji w wykonywaniu zadań publicznych, współadministrowanie, administrowanie za pomocą podmiotów prawa prywatnego, którym powierza

²⁴ Bruksela, 1.01.2022 r., COM(2022) 28 final.

²⁵ M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1, *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej, handel zagraniczny*, Warszawa 2008, s. 44.

się wykonywanie zadań publicznych. Jak podkreśla Jerzy Supernat, wykorzystywanie cyfryzacji administracji umożliwia współpracę w „bezczasowym czasie”²⁶. Cele te można osiągnąć poprzez używanie systemów teleinformatycznych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi.

Wykorzystywanie nowoczesnych technologii i usług sieciowych poprawia efektywność i obniża koszty wykonywania zadań publicznych, wpływa pozytywnie na dostępność do licznych usług świadczonych przez administrację oraz ułatwia wzajemne kontaktowanie się organów władzy publicznej z obywatelami. Warto zasygnalizować, że zasadę efektywności (sprawności) działań administracji można wyprowadzić z wielu innych aktów normatywnych zarówno z prawa Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego.

W *Konstytucji RP* niektóre z wartości-zasad wyrażono wprost, np. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2), zasadę decentralizacji władzy publicznej i zasadę samorządności (art. 15 ust. 1; art. 163 i n.); zasadę praworządności (art. 7), zasadę równości wobec prawa (art. 32 i art. 33), zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3), zasadę jawności administracyjnej i dostępu do informacji (art. 61, art. 74 ust. 3). Co prawda zasady te i standardy bezpośrednio nie dotyczą problematyki e-administracji, jednakże można z nich pośrednio wyprowadzić wiele dyrektyw, które da się odnieść do procesu cyfryzacji administracji, e-partycypacji itp.

W ustawodawstwie zwykłym proces informatyzacji administracji publicznej jest wdrażany etapami i obejmuje różne obszary aktywności organów władzy publicznej²⁷. W prawie krajowym szczególne znaczenie dla rozwoju komunikacji elektronicznej w administracji publicznej mają: *Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*²⁸, *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*²⁹, *Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw*³⁰, która wprowadziła jako zasadę przekazywanie wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Kolejnych

²⁶ J. Supernat, *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Wrocław 2008, s. 167; zob. także J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 429, *Akademicka. Podręczniki Obowiązkowe*.

²⁷ Zob. B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 69 i n., *Monografie*.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 670.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735.

³⁰ Dz.U. 2019, poz. 2070.

zmian dokonano na mocy *Ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*³¹, która w znacznej części weszła w życie 1 lipca 2021 r. i którą wprowadza się liczne zmiany w wielu aktach prawnych, w tym w *Ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*³². W przepisach procesowych komunikacja elektroniczna odgrywa szczególną rolę, mając bezpośredni wpływ na przebieg postępowania w celu urzeczywistnienia zasady efektywności (sprawności, szybkości, skuteczności) stosowania oraz egzekwowania prawa administracyjnego. Zgodnie z treścią art. 14 § 1a k.p.a. sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, przy czym pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Ponadto sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej (art. 14 § 1b k.p.a.). Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług on-line udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony przepisami wspomnianej wyżej ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 14 § 1c k.p.a.). Pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej (art. 14 § 1d k.p.a.). Warto też zauważyć, że sprawy można załatwiać ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 *Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną*³³ lub za pomocą innych środków łączności, gdy 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 (art. 14 § 2 k.p.a.). Jak widzimy, formy komunikacji elektronicznej zostały generalnie zrównane z tradycyjną formą pisemną i objęte zasadą pisemności postępowania.

Szczególne znaczenie środków komunikacji elektronicznej obserwujemy podczas włączania obywateli w procedury podejmowania decyzji, zwłaszcza konsultowania z nimi podejmowanych rozstrzygnięć, np. w przedmiocie tworzonego prawa, w procesie planowania przestrzennego, form ochrony środowiska, przyrody i zabytków, szeroko rozumianej ekologii, przyjmowania dokumentów o strategicznym, programowym

³¹ Dz.U. 2020, poz. 2320 ze zm.

³² Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1427 ze zm.

³³ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 344.

charakterze, czyli wspomniana już wyżej tzw. e-partycypacja. Dyskusje i uzgodnienia społeczne przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej z natury rzeczy odgrywają szczególną rolę w samorządzie terytorialnym, czyli w tej administracji, która z założenia znajduje się najbliżej obywatela i jego spraw. E-partycypacja umożliwia zaktywizowanie większych grup obywateli aniżeli wykorzystanie środków tradycyjnych. Z pewnością przyspiesza cały proces, czyni go bardziej efektywnym, szybszym i tańszym. E-partycypacja stwarza możliwość aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym bez wychodzenia z domu.

Wnioski

Niniejsze opracowanie stanowiło próbę rekonstrukcji warstwy aksjologicznej cyfryzacji administracji publicznej i prawa, które reguluje tę problematykę, w świetle realizacji założeń administracji inkluzywnej.

Prawo regulujące organizację i działania administracji, w tym tzw. e-administrację, jest relewantne aksjologicznie; odwołuje się do wartości i poprzez pryzmat wartości powinno być tworzone, interpretowane i oceniane. Prawo, inkluzywna administracja, transformacja cyfrowa w kierunku e-administracji powinny bazować m.in. na takich kategoriach aksjologicznych, jak: demokratyzacja i decentralizacja procesów zarządzania państwem, włączenie społeczne, bezpieczeństwo systemów informatycznych administracji, bezpieczeństwo zgromadzonych danych, ochrona infrastruktury krytycznej, ochrona danych osobowych, efektywność, sprawność i ekonomiczność działania administracji, ułatwiony dostęp do usług publicznych, interes publiczny, dobro wspólne, respektowanie praw i aspiracji obywateli, sprawiedliwość, poprawa jakości życia, poprawa jakości świadczeń administracji, zasobooszczędność, zrównoważony rozwój.

Nie można zapominać, że transformacji cyfrowej i budowie e-administracji może towarzyszyć ryzyko wykluczenia cyfrowego, dlatego we wspomnianej wyżej *Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie* wyrażono zobowiązanie do zadbania o to, „by w rozwiązaniach technologicznych uwzględniać prawa obywateli, umożliwić korzystanie z tych praw oraz propagować za sprawą wspomnianych rozwiązań włączenie społeczne”; do transformacji cyfrowej, „która nikogo nie pomija. Transformacja powinna obejmować w szczególności osoby starsze, osoby z niepełnośprawnościami lub osoby marginalizowane, podatne na zagrożenia lub pozbawione praw wyborczych oraz osoby działające w ich imieniu”.

Celem komunikacji elektronicznej jest umożliwienie załatwiania spraw urzędowych z dowolnego miejsca i w dowolnym czasie, bez konieczności fizycznej obecności w siedzibie organu (urzędu obsługującego organ administracji publicznej).

Nie ulega wątpliwości, że epidemia (pandemia) wywołana wirusem SARS-CoV-2 i związane z nią ograniczenia w kontaktach międzyludzkich znacznie przyspieszyły cyfryzację procesu administrowania. Dodatkowo coraz ambitniejsze cele w zakresie transformacji cyfrowej wyznacza UE, gdzie przyjmuje się, że do 2030 r. zasadniczo wszystkie nadające się do tego usługi publiczne mają być dostępne za pomocą środków komunikacji elektronicznej (sieci teleinformatycznej). Czy ten ambitny cel uda się zrealizować, pokaże przyszłość, niemniej jednak już dzisiaj postęp w zdalnej komunikacji jest olbrzymi i systematycznie kolejne bariery są przełamywane; nie tylko te techniczne, lecz także psychologiczne, mentalnościowe, kompetencyjne.

Przeprowadzona analiza umożliwia sformułowanie tezy, zgodnie z którą cyfryzacja administracji stanowi jeden z instrumentów (komponentów) realizacji koncepcji administracji inkluzywnej (włączającej). Korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej pozwala na realny udział obywateli w procesach administrowania państwem, a co za tym idzie, tworzenie społeczeństwa informacyjnego, obywatelskiego, otwartego, demokratycznego. Możliwie najszersze wykorzystanie nowych technologii i urządzeń komunikacyjnych (ang. Information Communication Technology – ICT lub Information Technology – IT) sprzyja realizacji założenia, zgodnie z którym obywatel powinien być aktywnym uczestnikiem procesów zarządzania państwem, a nie jedynie biernym obserwatorem tych procesów.

Bibliografia

- Duniewska Z., *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2016, *Akademicka. Prawo*.
- Kwiatk B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, *Monografie*.
- Kwiecień R., *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011.
- Musialik T., *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2012, z. 63a, *Organizacja i Zarządzanie*, https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bw-meta1.element.baztech-1bdf59f2-6545-4747-9d8a-f63bc91d0754/c/Musialik_ZNP-SL_Org_Zarz_63a_2012.pdf.
- Ruczkowski P., *Elektroniczny tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, <https://doi.org/10.12797/9788381386739.14>.

- Ruczkowski P., *Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2014.
- Ruczkowski P., *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2019, *Księgi Jubileuszowe*.
- Ruczkowski P., *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Supernat J., *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Wrocław 2008.
- Wielki słownik angielsko-polski PWN-Oxford*, J. Linde-Usiekniewicz (red.), Warszawa 2004.
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973.
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1, *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej, handel zagraniczny*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, *Akademicka. Podręczniki Obowiązkowe*.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2015.
- Ziółkowska K., *Transformacja administracji w e-administrację*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, *Podręczniki Prawnicze*.

Monografia powstała jako druga w serii dotyczącej e-administracji — *Krakow Jean Monnet Research Papers* — w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja — europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Książka przedstawia analizę wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce i w Europie ze szczególnym uwzględnieniem wpływu technologii informacyjno-komunikacyjnych na działalność administracji publicznej na rzecz obywateli. Monografia ukazuje również zagrożenia związane z transformacją cyfrową administracji oraz konieczność uwzględnienia centralnego miejsca człowieka w tym procesie.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim oraz do praktyków. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę na temat cyfryzacji administracji oraz zachęci do dalszych studiów w tej dziedzinie.

The monograph was developed as the second in a series on e-government — *Krakow Jean Monnet Research Papers* — as part of the Jean Monnet Module project, implemented by the Chair of European Law of the Jagiellonian University entitled “E-government — European challenges for public administration in EU Member States and partner countries/eGovEU+.”

The book presents an analysis of the implementation and functioning of e-government in Poland and Europe, with particular emphasis on the impact of information and communication technologies on the activities of public administration done for the benefit of citizens. The monograph also shows the threats related to the digital transformation of administration and the need to acknowledge the central place of a human in this process.

The monograph addresses researchers dealing with administration, administrative and European law, and practitioners. We hope the publication will broaden the knowledge about the digitization of administration and will encourage further studies in this field.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-889-4

