

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

**Citizen-centric
e-Government
in the
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 | PART III |
| ZORIENTOWANA NA OBYWATELA | CITIZEN-ORIENTED DIGITAL |
| CYFROWA ADMINISTRACJA PUBLICZNA | PUBLIC ADMINISTRATION FROM |
| Z PERSPEKTYWY PRAWA UNII | THE PERSPECTIVE OF EUROPEAN |
| EUROPEJSKIEJ | 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 | PART IV |
| CYFRYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ | DIGITISATION OF PUBLIC |
| Z KORZYŚCIĄ DLA OBYWATELI | ADMINISTRATION FOR THE BENEFIT |
| W KRAJACH PARTNERSKICH UNII | OF CITIZENS IN THE EUROPEAN UNION'S |
| EUROPEJSKIEJ | 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 |

INGA KAWKA¹

KOMPETENCJE UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE CYFRYZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

ABSTRAKT: W artykule omawiana jest kwestia prawnej podstawy podejmowania przez UE działań dotyczących cyfryzacji administracji publicznej w państwach członkowskich. Brak przepisu ustanawiającego kompetencję UE w tym zakresie sprawia, że obecne unijne ramy prawne składają się z rozwiązań punktowych i powstały przy wykorzystaniu różnych podstaw prawnych w zależności od przedmiotu przyjętego aktu prawa wtórnego. Instytucje UE i państwa członkowskie zauważają jednak potrzebę kompleksowej regulacji rozwiązującej problemy mające wpływ na rozwój e-administracji w Europie. Holistyczne podejście do cyfryzacji administracji jest potrzebne szczególnie w przypadku kwestii transgranicznych, wspólnych dla każdego środowiska wdrażania e-administracji, w szczególności praw obywateli. Przykładem działań UE w tej kwestii jest *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie*.

SŁOWA KLUCZOWE: kompetencje Unii Europejskiej, cyfryzacja administracji publicznej, prawo Unii Europejskiej

EUROPEAN UNION COMPETENCES IN THE FIELD OF DIGITISATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATIONS OF THE MEMBER STATES

ABSTRACT: The article discusses the issue of the legal basis for the EU to take action in the field of digitization of public administration in EU Member States. The lack

¹ Dr hab. Inga Kawka, Uniwersytet Jagielloński, Katedra Prawa Europejskiego, <https://orcid.org/0000-0001-6909-5798>.

of a provision authorizing the EU to take action in this area means that the current EU legal framework consists of point solutions and is based on different legal bases depending on the scope of the adopted act of secondary legislation. However, EU institutions and Member States notice the need for a comprehensive regulation solving problems affecting the development of e-government in Europe. A holistic approach to the digitization of government is needed especially in the case of cross-border issues common to any e-government implementation environment, in particular citizens' rights. An example of EU action in this regard is the *European Declaration on Digital Rights and Principles in the Digital Decade*.

KEYWORDS: competences of the European Union, digitization of public administration, European Union law

1. Wstęp

Z dokumentów strategicznych UE² wynika, iż priorytetem dla Unii w ciągu ostatnich dziesięciu lat było tworzenie bardziej inteligentnej Europy dzięki wspieraniu cyfrowej transformacji społecznej i gospodarczej oraz pełnemu wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Cel ten ma być realizowany również w przyszłości. Jak zauważyła Komisja Europejska w komunikacie *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*³ kryzys związany z COVID-19 ukazał konieczność przyspieszenia cyfrowej transformacji Europy oraz osiągnięcia celu, jakim jest: „prowadzenie polityki cyfrowej, która umożliwi obywatelom i przedsiębiorstwom wykorzystanie szans wynikających z ukierunkowanej na człowieka, zrównoważonej i bardziej dostatniej cyfrowej przyszłości”⁴.

Jednym z kierunków transformacji Europy jest cyfryzacja usług publicznych. W komunikacie *Cyfrowy kompas* Komisja Europejska określiła konkretne cele cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich. Zgodnie z nimi, do 2030 r.: „100% najważniejszych usług publicznych było dostępnych on-line dla obywateli i przedsiębiorstw Unii, 100% obywateli Unii miało dostęp do dokumentacji medycznej

² Komisja Europejska, *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.03.2010 r., KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, s. 13; Komisja Europejska, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, 19.05.2010 r., KOM(2010) 245 wersja ostateczna; Komisja Europejska, *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Bruksela, 6.05.2015 r., COM(2015) 192 final.

³ Komisja Europejska, *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final, s. 2-3.

⁴ *Ibidem*, s. 1.

(w formie elektronicznej), 80% obywateli korzystało z rozwiązań dotyczących cyfrowej tożsamości”. Te same cele cyfrowe UE w zakresie e-administracji Komisja wskazała w projekcie decyzji ustanawiającej program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r.⁵ Znaczenie e-administracji podkreślono również w *Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie*. Zgodnie z deklaracją, „wszyscy powinni mieć dostęp do wszystkich kluczowych usług publicznych on-line w całej Unii. Nikt nie powinien być proszony o dostarczanie danych, aby uzyskać dostęp do cyfrowych usług publicznych i korzystać z tych usług, częściej niż jest to konieczne”. Ma być to możliwe dzięki „zapewnieniu wszystkim Europejczykom możliwości skorzystania z dostępnej, bezpiecznej i godnej zaufania tożsamości cyfrowej, która pozwala na dostęp do szerokiego wachlarza usług on-line; zapewnienia szerokiego dostępu do informacji rządowych i ich ponownego wykorzystywania; ułatwienia i wspierania niezakłóconego, bezpiecznego i interoperacyjnego dostępu do cyfrowych usług zdrowotnych i opiekuńczych w całej Unii stworzonych z myślą o zaspokojeniu potrzeb ludności, w tym do dokumentacji medycznej”⁶.

Mimo iż bezdyskusyjnie unijnym priorytetem do 2030 r. jest cyfryzacja europejskiej administracji, to wskazanie podstawy prawnej podejmowanych w tym zakresie działań przez UE nie jest proste. Celem artykułu jest określenie, na bazie jakich norm kompetencyjnych UE przyjmuje akty prawne dotyczące cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich. Przedmiotem badań jest unijne ustawodawstwo dotyczące cyfryzacji sektora publicznego oraz postanowienia *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Artykuł skupia się również na określeniu charakteru przyjętych na poziomie UE ram prawnych odnoszących się do cyfryzacji administracji, który w dużej mierze wynika z kompetencji UE w tej dziedzinie.

2. Powody zainteresowania rozwojem elektronicznej administracji w Unii Europejskiej

Zainteresowanie rozwojem elektronicznej administracji w Europie rozpoczęło się wraz z rewolucyjnymi przemianami technologicznymi w zakresie informatyki i telekomunikacji, które okazały się przełomowe dla gospodarki europejskiej i budowania

⁵ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r.* Bruksela, 15.9.2021 r., COM(2021) 574 final, art. 4.

⁶ Komisja Europejska, *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, 26.01.2022 r., COM(2022) 28 final, s. 4.

społeczeństwa informacyjnego⁷. Na posiedzeniu w Brukseli w grudniu 1993 r. Rada Europejska zażądała sporządzenia przez grupę wybitnych ekspertów sprawozdania w sprawie szczególnych środków, które mają być wzięte pod uwagę przez Wspólnotę i państwa członkowskie dla infrastruktury w sferze informacji. Na czele grupy eksperckiej stanął Komisarz ds. Polityki Przemysłowej, Technologii Informatycznych i Telekomunikacji Martin Bangemann. Przedstawiony w 1994 r. raport pt. *Europa i globalne społeczeństwo informacyjne: zalecenia dla Rady Europy*⁸, tzw. raport Bange-
manna, głosił, że „na całym świecie technologie informacyjno-komunikacyjne generują nową rewolucję przemysłową”. Rewolucja ta „dodaje ogromne nowe możliwości do ludzkiej inteligencji i stanowi zasób, który zmienia sposób, w jaki razem pracujemy i sposób, w jaki żyjemy”. Jest zarazem wyzwaniem dla rządów i administracji, które dzięki technologiom informacyjno-komunikacyjnym mogą stać się bardziej wydajne, przejrzyste i świadczyć odpowiednie usługi publiczne bliżej obywatela i przy niższych kosztach. Od 1999 do 2010 r. Komisja Europejska przyjmowała inicjatywy i plany działania⁹ dotyczące administracji elektronicznej w celu przyspieszenia programu modernizacji sektora publicznego w całej UE. Dokumenty programowe miały za zadanie wspierać europejską koordynację, współpracę i wspólne działania w związku z administracją elektroniczną¹⁰ oraz realizację strategii lizbońskiej. Również nastę-
pna unijna strategia rozwoju – *Europa 2020* z 2010 r. zakładała w ramach priorytetu „Inteligentny rozwój – gospodarka oparta na wiedzy i innowacji” realizację projektu przewodniego: „Europejska agenda cyfrowa”, którego częścią było propagowanie, stosowanie i korzystanie z nowoczesnych usług on-line, (e-administracja, e-zdrowie, inteligentny dom, umiejętności informatyczne, bezpieczeństwo). W ramach agendy

⁷ A.E. Demczuk, *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K – Politologia” 2016, nr 23(2), s. 29-30.

⁸ Komisja Europejska, *Europe and the Global Information Society. Recommendations to the European Council*, Bruksela 1994.

⁹ Komisja Europejska, *eEurope: an Information Society for All. Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000*, COM(1999) 687 final; Komisja Europejska, *eEurope 2002. Impact and Priorities. A Communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March 2001*, COM(2001) 140 final; Komisja Europejska, *eEurope 2005: An Information Society for All*, Bruksela, 28.05.2002 r., COM(2002) 263 final; Komisja Europejska, *i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, Bruksela, 1.06.2005 r., COM(2005) 229 końcowy; (i2010 to ramy strategiczne dla działań Komisji Europejskiej określające ogólne wytyczne polityki dla społeczeństwa informacyjnego i mediów).

¹⁰ Komisja Europejska, *Plan działania na rzecz administracji elektronicznej w ramach inicjatywy i2010 – przyspieszenie wprowadzania elektronicznych usług administracji publicznej w Europie z korzyściami dla wszystkich*, Bruksela, 25.04.2006 r., COM(2006) 173 wersja ostateczna.

realizowano dwa plany działań: pierwszy w latach 2011-2015¹¹ oraz drugi w latach 2016-2020¹². Przewidywały one: modernizację administracji publicznej za pomocą technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT); zwiększenie mobilności transgranicznej dzięki interoperacyjnym cyfrowym usługom publicznym; zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych dzięki łatwiejszym kontaktom elektronicznym między administracją i obywatelami. Ponadto w komunikacie *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*¹³ Komisja uznała cyfryzację administracji za czynnik maksymalizujący potencjał unijnego wzrostu gospodarczego oraz będący warunkiem funkcjonowania unijnego jednolitego rynku cyfrowego.

Konieczność usprawniania działania i podnoszenia zdolności administracji państw członkowskich dzięki jej cyfryzacji wynika z przyjętego modelu integracji europejskiej. Zakłada on, że wdrażanie przepisów europejskich i realizacja polityk unijnych spoczywa zasadniczo nie na administracji europejskiej, ale na administracji państw członkowskich. Organy administracji państw członkowskich są zobowiązane stosować nie tylko zeuropeizowane ustawodawstwo wewnętrzne, ale również pierwotne i pochodne prawo unijne¹⁴. Zadania w tym zakresie są więc wykonywane bezpośrednio na szczeblu krajowym – w zastępstwie Unii Europejskiej, która nie ma własnego aparatu administracyjnego w państwach członkowskich ani możliwości bezpośredniego zastosowania środków władczych w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z prawa UE przez osoby fizyczne i prawne¹⁵. Ponadto stosując prawo UE, administracja krajowa bardzo często współdziała z administracją Unii, np. w ramach zintegrowanych procedur administracyjnych¹⁶, otwartej metody koordynacji, procedury komitologii czy pośrednio w ramach agencji europejskich. W literaturze ten złożony system nazywany

¹¹ Komisja Europejska, *Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011-2015. Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej*, Bruksela, 15.12.2010 r., KOM(2010) 743 wersja ostateczna.

¹² Komisja Europejska, *Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016-2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji*, Bruksela, 19.04.2016 r., COM(2016) 179 final.

¹³ Komisja Europejska, *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Bruksela, 6.05.2015 r., COM(2015) 192 final.

¹⁴ Orzeczenie ETS z 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Fratelli Costanzo przeciwko Comune di Milano, ECR 1989, s. 1839.

¹⁵ S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), Kraków 2003, s. 235-236.

¹⁶ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, passim.

jest administracją dzieloną, administracją mieszaną, administracją współdziałającą, wspólnymi systemami administracyjnymi lub europejską przestrzenią administracyjną¹⁷.

Sprawne stosowanie prawa UE zależy zatem od zdolności administracyjnych państw członkowskich, na które wpływa stopień cyfryzacji administracji. Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez ONZ (Biuro Projektu ds. Rządzenia/Project Office on Governance), w ramach Programu dla Administracji Publicznej rozwój e-administracji przekłada się po pierwsze na przejrzystość działania administracji, co zapobiega wykorzystywaniu władzy publicznej dla prywatnych korzyści, w tym zarówno drobnych, jak i korupcji na dużą skalę. Po drugie zwiększa zdolności administracyjne sektora publicznego dzięki usprawnieniu skuteczności działania administracji i jakości regulacji. Cyfryzacja administracji państw członkowskich jest zatem nie bez powodu w centrum zainteresowania UE.

Ponadto fakt, iż w obecnej dekadzie (do roku 2030) transformacja cyfrowa Europy stanowi unijny priorytet wynika z trzech powodów o charakterze zewnętrznym. Po pierwsze, duże znaczenie cyfrowych rozwiązań w administracji publicznej uzmysłowiła pandemia Covid-19. Konieczne stało się, w celu ochrony zdrowia publicznego, ograniczenie do niezbędnego minimum kontaktów bezpośrednich między funkcjonariuszami administracji (praca zdalna) oraz między nimi a obywatelami (ograniczenie do minimum osobistego udziału przy załatwianiu spraw w urzędzie). Świadczenie usług publicznych było kontynuowane, ale często ograniczało się do pilnych potrzeb obywateli i przedsiębiorstw oraz było w dużym stopniu uzależnione od stopnia cyfryzacji administracji danego państwa członkowskiego UE, a także zdolności do adaptacji do zmienionych warunków.

Po drugie, mimo unijnych inicjatyw, programów i działań, w tym legislacyjnych, istnieją wciąż różnice, jeśli chodzi o cyfryzację poszczególnych państw członkowskich, w tym cyfryzację ich administracji. Utrudnia to realizację jednolitego rynku cyfrowego oraz negatywnie wpływa na globalną konkurencyjność unijnej gospodarki.

¹⁷ A.J.G. Ibañez, *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Oxford–Portland 1999, s. 25, 26; C. Franchini, *Les notions d'Administration indirecte et de coadministration*, [w:] J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruxelles 2007, s. 246-247; H.P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999, s. 7-8; S. Cassese, *European Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, No. 68, s. 21 i n.; J. Supernat, *Europejska Przestrzeń Administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku et al. (red.), Wrocław 2005, s. 78-86; J.P. Olsen, *Towards European Administrative Space?*, „Arena Working Papers” 2002, No. 26, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_26.htm (dostęp: 8.04.2023 r.); P. Craig, *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, [w:] *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, H.C.H. Hofmann, A.H. Turk (ed.), Cheltenham–Northampton, MA 2009.

Komisja Europejska monitoruje od 2014 r. poziom rozwoju cyfrowego krajów Unii Europejskiej dzięki wskaźnikom DESI (Indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego/Digital Economy and Society Index)¹⁸. Coroczna analiza danych Eurostatu pozwala identyfikować priorytetowe obszary gospodarki cyfrowej w państwach członkowskich, które wymagają konkretnych działań i inwestycji. DESI obejmuje wskaźniki, które ukazują rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa informacyjnego UE w pięciu obszarach, takich jak: łączność, kapitał ludzki, korzystanie z usług internetowych, integracja technologii cyfrowej, cyfrowe usługi publiczne¹⁹. Są to obszary wzajemnie ze sobą powiązane, a rozwój jednego z ich warunkuje rozwój innych. Bez ich prawidłowego funkcjonowania nie jest możliwe działanie e-administracji, e-handlu, gospodarki cyfrowej, korzystanie z internetu. Obszar cyfrowych usług publicznych obejmuje ocenę czterech wskaźników: 1) stopnia zorientowania usług publicznych na obywatela (stopień świadczenia usług on-line; przyjazność e-usług dla urządzeń mobilnych; istnienia mechanizmów wsparcia użytkowników i otrzymywania przez nich informacji zwrotnej on-line), 2) przejrzystości (jasność, dostępność przekazywanych przez administrację publiczną informacji o sposobie świadczenia usług; przejrzystość informacji udzielanych przez administrację w zakresie projektowania usług cyfrowych; transparentność przetwarzania danych osobowych przez administrację publiczną), 3) funkcjonowania elementów kluczowych (umożliwiają one pomiar jakości usług świadczonych na rzecz przedsiębiorstw i obywateli, np. identyfikacja elektroniczna – eID, dokumenty elektroniczne – eDokumenty, źródła autentyczne, poczta cyfrowa), 4) usług transgranicznych (łatwość, z jaką obywatele i przedsiębiorstwa z zagranicy mogą uzyskać dostęp do usług on-line i z nich korzystać; mechanizmy wsparcia i informacji zwrotnej on-line dostępne dla użytkowników transgranicznych)²⁰.

Po trzecie, transformacja cyfrowa Europy jest ściśle powiązana z transformacją ekologiczną. W sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2022 r. Komisja Europejska stwierdziła, że technologie cyfrowe mogą odegrać kluczową rolę w osiągnięciu neutralności klimatycznej, ograniczeniu zanieczyszczenia i przywróceniu bio-

¹⁸ Komisja Europejska, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. Methodological Note*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (2.09.2021).

¹⁹ *eGovernment Benchmark 2022*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/node/11126> (25.08.2022).

²⁰ Capgemini, Sogeti, IDC and Politecnico di Milano, *eGovernment Benchmark 2022: Background Report: Synchronising Digital Governments*, Luxembourg 2022, https://www.google.com/url?sa=t&ct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjd_ujRpZr-AhVE-yoKHfTHCoQQFnoEC AkQAQ&url=https%3A%2F%2Fadministracionelectronica.gob.es%2Fpae_Home%2Fdam%2Fjcr%3Af6e75902-f117-427d-bf1b-af7475634344%2F2022-eGovernment_Benchmark_2022_2_Background_Report.pdf&usq=AOvVaw0Kckg6Pp8scrFuGsyisdco (25.08.2022), s. 15 i n.

różnorodności²¹. W deklaracji berlińskiej²² Rada podkreśliła konieczność zapewnienia synergii między cyfryzacją Europy a ekologicznymi przemianami Unii. Zgodnie z tym dokumentem transformacja cyfrowa w Europie powinna m.in. przyczyniać się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ; uczynić samą transformację cyfrową bardziej zrównoważoną pod względem zużycia zasobów energetycznych; wzmocnić jednolity rynek cyfrowy, który czerpie korzyści gospodarcze i społeczne z cyfryzacji i łączności dla obywateli we wszystkich krajach oraz regionach; zapewnić sfederowaną, zaufaną, wspólną przestrzeń danych dla Europejskiego Zielonego Ładu w celu poszerzenia i pogłębienia współpracy UE, ponownego wykorzystywania i wymiany danych, dobrych praktyk i rozwiązań w zakresie administracji cyfrowej. W propozycji decyzji ustanawiającej program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r. Komisja Europejska stwierdza wprost, że:

Unia powinna promować niezbędną transformację cyfrową oraz prowadzić inwestycje w tej dziedzinie, ponieważ technologie cyfrowe są kluczowym czynnikiem umożliwiającym osiągnięcie celów Zielonego Ładu w zakresie zrównoważonego rozwoju w wielu różnych sektorach. Technologie cyfrowe takie jak sztuczna inteligencja, sieć 5G, chmura obliczeniowa, architektura rozproszonych zasobów informatycznych (ang. *edge computing*) oraz internet mogą służyć zapewnieniu przyspieszenia i zmaksymalizowania wpływu polityk na zmianę klimatu i ochronę środowiska²³.

Technologie cyfrowe używane przez administrację mogą odegrać kluczową rolę w osiągnięciu neutralności klimatycznej, ograniczeniu zanieczyszczenia i przywróceniu bioróżnorodności. Na przykład cyfrowe bazy danych o środowisku w połączeniu z infrastrukturą cyfrową i rozwiązaniami w zakresie sztucznej inteligencji ułatwiają podejmowanie decyzji popartych dowodami i zwiększają zdolność rozumienia wyzwań środowiskowych oraz radzenia sobie z nimi. Wydajne zarządzanie danymi może być też narzędziem administracji publicznej do przewidywania i zarządzania klęskami żywiołowymi związanymi ze zmianami klimatu.

²¹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2022 r. Powiązanie transformacji ekologicznej i cyfrowej w nowym kontekście geopolitycznym*, Bruksela, 29.06.2022 r., COM(2022) 289 final.

²² *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government*, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=75984 (8.04.2023).

²³ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r.*, Bruksela, 15.09.2021 r., COM(2021) 574 final.

3. Podział kompetencji między UE a państwa członkowskie

Zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych, podobnie jak w przypadku każdej organizacji międzynarodowej, Unia Europejska ma tylko takie kompetencje, jakie powierzyły jej państwa członkowskie. Zasada ta, zwana również „zasadą przyznania”, została wyrażona w art. 4 ust. 1, art. 5 oraz art. 13 ust. 2 zd. 1 *Traktatu o Unii Europejskiej*. W przypadku UE, która wykonuje szeroki zakres zadań i ma daleko idące uprawnienia w wielu dziedzinach – w tym również do wiążącego oddziaływania na państwa członkowskie i ich obywatele – zasada ta nabiera szczególnego znaczenia. Przede wszystkim Unia ma jedynie wtórną podmiotowość prawa międzynarodowego, wynikającą z faktu, że w traktatach będących podstawą funkcjonowania UE państwa członkowskie przekazały jej do wykonywania część swoich kompetencji. Przyznanie przez państwa członkowskie uprawnień Unii Europejskiej oznacza upoważnienie jej do wykonywania zadań przysługujących pierwotnie tym państwom jako suwerennym podmiotom²⁴. Unia Europejska i jej instytucje nie mają uprawnienia do samodzielnego rozszerzania czy przyznawania sobie nowych kompetencji. Taką możliwość mają jedynie państwa członkowskie w trybie zmiany traktatów²⁵. Zasadę kompetencji przyznanych potwierdził *Traktat z Lizbony* (art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 TUE – dawny art. 5 TWE). Artykuł 4 ust. 1 TUE stanowi, że „kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”, natomiast art. 5 TUE w ust. 1 podkreśla, że „granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania”. Została ona doprecyzowana w art. 5 ust. 2 TUE, który głosi, że „zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach dla osiągnięcia określonych w nich celów”. Artykuł 13 ust. 2 zd. 1 TUE wskazuje natomiast, że każda instytucja UE działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. *Traktat z Lizbony* sprecyzował również, w których obszarach Unia ma kompetencję wyłączną, w których dzieli ją z państwami członkowskimi oraz kiedy może podejmować jedynie działania wspierające, koordynujące i uzupełniające.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE, „jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować

²⁴ J. Osiejewicz, *Ingerencja harmonizacyjna Unii Europejskiej w porządku prawne państw członkowskich*, „Ius Novum” t. 4, 2014, nr 4, s. 116-134.

²⁵ P. Justyńska, *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, J. Galster (red.), Toruń 2010, s. 288 i n; J. Roszkiewicz, *O technikach wykładni przepisów kompetencyjnych w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 6, s. 4-10.

akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii”. Kwestie związane z unią celną, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego czy polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, są przykładami dziedzin, w których UE ma kompetencje wyłączne.

Natomiast jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Kraje Unii mogą podejmować działania w zakresie, w jakim UE nie korzysta ze swoich uprawnień w danym obszarze i mogą ponownie wykonywać swoje kompetencje w kwestiach, w jakich UE postanowiła zaprzestać ich wykonywania (art. 2 ust. 2 TFUE). Artykuł 4 TFUE wskazuje, w jakich dziedzinach Unia ma kompetencje dzielone: rynek wewnętrzny, polityka społeczna w odniesieniu do kwestii określonych w TFUE, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, środowisko, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów wskazanych w TFUE.

Między innymi do sfery kompetencji dzielonych znajduje zastosowanie zasada pomocniczości (subsidiarności). Oznacza ona, zgodnie z art. 5 ust. 3 TUE, że Unia w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznych kompetencji, „podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”. Zasada pomocniczości jest wykonywana przez instytucje Unii zgodnie z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. *Traktat z Lizbony* powierzył znaczne kompetencje w tym zakresie również parlamentom narodowym. Zgodnie z art. 12 lit. b TUE „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

W niektórych dziedzinach Unia ma kompetencje w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania aktywności państw członkowskich. Kompetencje te obejmują następujące obszary: a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; b) przemysł; c) kultura; d) turystyka; e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; f) ochrona ludności; g) współpraca administracyjna.

Podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie wskazuje, że są one dla tej pierwszej najdalej idące w sprawach gospodarczych²⁶. Wszystkie dziedziny, w których ma ona kompetencje wyłączne, dotyczą właśnie kwestii ekonomicznych. Również wśród dziedzin wskazanych jako należące do kompetencji Unii i państw członkowskich większość dotyczy gospodarki i jest bardzo szczegółowo uregulowana na poziomie unijnym, np.: rynek wewnętrzny, transport, energetyka. Objęcie danej problematyki aktami prawa unijnego wyklucza, zgodnie z doktryną zajętą tego pola, stanowienie aktów prawnych w tej kwestii przez państwa członkowskie.

Podstawową konsekwencją zasady kompetencji powierzonych jest wydawanie aktów prawnych przez instytucje unijne jedynie wówczas, gdy istnieje ku temu podstawa prawna. Każdy akt prawa pochodnego musi wywodzić się z odpowiedniej normy kompetencyjnej, która upoważnia do wydania aktu w danej dziedzinie²⁷. Dla unijnych aktów ustawodawczych podstawa prawna powinna być wskazana w traktatach, a dla aktów delegowanych (art. 290 TFU) i wykonawczych (art. 291 TFUE) – w wydanych już aktach prawa wtórnego²⁸. Najczęściej w TUE lub TFUE znajdują się szczegółowe podstawy prawne określające: dziedzinę, w jakiej akt prawny może zostać wydany, rodzaj tego aktu oraz procedurę jego wydania. Unijne kompetencje mogą mieć jednak również charakter ogólny. Ma to miejsce w przypadku art. 114 i 115 TFUE. Artykuł 114 umożliwia przyjęcie w zwykłej procedurze ustawodawczej środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w celu ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Natomiast art. 115 TFUE przyznaje kompetencję Radzie do stanowienia w specjalnej procedurze ustawodawczej dyrektyw harmonizujących prawo państw członkowskich, jeśli mają one bezpośredni wpływ na funkcjonowanie lub ustanowienie rynku wewnętrznego²⁹. Wyjątkowo, jeżeli nie ma wyraźnej podstawy prawnej, możliwe jest odwołanie się do zasady kompetencji dorozumianych wynikających z celów i zadań UE lub klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE).

²⁶ S. Dudzik, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej. Zjednoczeni w różnorodności*, [w:] *Konferencja Unia Europejska: zjednoczeni w różnorodności*, C. Mik (red.), Warszawa 2012, s. 392 i n.

²⁷ A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2011, s. 310 i n., *Akademicka. Prawo*.

²⁸ K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 296 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, A. Wróbel (red.), t. 3, Warszawa 2012, s. 753 i n., *Duże Komentarze Lex*.

²⁹ Szerzej: K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 114 i art. 115 TFUE*, [w:] *Traktat...*, t. 2, s. 521 i n.

4. Kompetencje UE do wzmacniania zdolności administracyjnych państw członkowskich, w tym do transformacji cyfrowej administracji

W przypadku cyfryzacji administracji w prawie pierwotnym UE nie ma postanowienia przyznającego w tym zakresie wyłączne kompetencje Unii lub kompetencje dzielone z państwami członkowskimi. Zdolności administracyjne państw członkowskich Unia Europejska może wzmacniać dzięki współpracy administracyjnej należącej do kompetencji wspierających, koordynujących lub uzupełniających działania państw członkowskich (art. 6 TFUE). Kompetencje UE nie zastępują kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie, a wiążące prawodawstwo europejskie przyjęte w ramach tej kompetencji nie może „prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich” (art. 2 ust. 5 TFUE). Oznacza to, że UE nie ma możliwości wydawania dyrektyw zbliżających ustawodawstwa krajowe. Pojęcie współpracy administracyjnej zostało doprecyzowane w art. 197 TFUE. Zgodnie z tym postanowieniem, Unia może podjąć decyzję o „wspieraniu wysiłków państw członkowskich zmierzających do poprawy ich zdolności administracyjnych w zakresie wdrażania prawa Unii”. Działania UE mogą polegać na ułatwianiu wymiany informacji i urzędników oraz wspieraniu programów szkolenia. Mimo to państwa członkowskie nie są zobowiązane do korzystania ze wsparcia UE³⁰. Przyznanie Unii jedynie kompetencji wspierających nie jest jednak wystarczające, aby zapewnić poprawę zdolności administracyjnych państw członkowskich w zakresie wdrażania prawa UE. Rozwiązanie to blokuje unijną interwencję w zakresie usprawnienia (nieefektywnych) administracji krajowych oraz chroni autonomię proceduralną i organizacyjną administracji państw członkowskich. Ponadto brak możliwości harmonizacji krajowych zdolności administracyjnych za pomocą przepisów Unii może pośrednio sprzyjać scentralizowanej interwencji Unii na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tym artykułem, „jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji”. Wyłączenie kompetencji Unii do harmonizacji krajowych zdolności administracyjnych może więc ograniczyć zakres zdecentralizowanego wykonywania prawa unijnego przez państwa członkowskie³¹.

Dodatkowo wpływa to na model ram prawnych przyjmowanych w UE w dziedzinie cyfryzacji administracji publicznej oraz efektywność tego modelu. Ustanowienie odpowiednich ram prawnych jest podstawą rozwoju e-administracji, ponieważ działa ona zgodnie z zasadą legalizmu. Ponadto prawne rozwiązania dotyczące e-admini-

³⁰ A. Wilk-Ilewicz, *Komentarz do art. 197 TFUE*, [w:] *Traktat...*, t. 2, s. 1400 i n.

³¹ R. Schütze, *From Rome to Lisbon: „Executive Federalism” in the (New) European Union*, „Common Market Law Review” Vol. 47, 2010, No. 5, s. 1385-1427.

stracji muszą być wiążące i uwzględniać główne problemy wpływające na jej rozwój, np. prawa użytkowników o zróżnicowanych potrzebach i wymaganiach dotyczących interakcji z administracją. Dodatkowo regulacji wymaga funkcjonowanie elementów kluczowych dla cyfryzacji administracji, np.: interoperacyjność e-usług publicznych, identyfikacja w usługach on-line, dokumentacja elektroniczna, komunikacja on-line między administracją i obywatelami, ochrona i bezpieczeństwo danych osobowych, dostęp do informacji publicznej, jednolity portal cyfrowy³².

Konsekwencją braku podstawy prawnej dającej wprost kompetencję Unii do wydawania wiążących państw członkowskie aktów prawnych w zakresie poprawy jakości administracji krajowej, a w szczególności jej cyfryzacji, jest fragmentacja i rozdrobnienie aktów prawnych wydawanych na poziomie UE oraz przyjmowanie aktów prawa miękkiego.

Akty unijnego prawa pochodnego dotyczą różnych zagadnień związanych z wprowadzeniem e-administracji i najczęściej przejmowane są w ramach specjalnych aktów planowania (strategii/programów/planów działań). Podstawą prawną powoływaną w aktach prawa wiążącego wydawanych przez instytucje UE w zakresie cyfryzacji administracji publicznej są przepisy dające kompetencję UE do działania dotyczące konkretnych swobód rynku wewnętrznego, ogólne upoważnienie ustanowione w art. 114 TFUE lub przepisy traktatu upoważniające UE do prowadzenia konkretnych polityk (np. ochrony konsumentów, spójności, ochrony środowiska, rolniej). Przyjmuje się zatem, że cyfryzacja administracji jest konieczna dla efektywności transformacji Unii w kierunku jednolitego rynku cyfrowego oraz dla ulepszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego i swobodnego przepływu towarów, osób i usług oraz dla efektywnej realizacji konkretnych unijnych polityk. Akty prawne z tego zakresu dotyczą bardzo różnorodnych spraw, które są regulowane punktowo. Na przykład art. 114 TFUE był podstawą utworzenia systemu IMI³³. Jego powstawanie wynikało z faktu, iż stosowanie niektórych aktów Unii regulujących swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału na rynku wewnętrznym wymagało od państw członkowskich skuteczniejszej współpracy i wymiany informacji między sobą oraz z Komisją. Innym przykładem działań UE służących cyfryzacji krajowej administracji publicznej podjętych na podstawie

³² M. Kiškis, R. Petrauskas, *E-Governance: Two Views on Legal Environment*, [w:] *Electronic Government. EGOV 2003, Lecture Notes in Computer Science*, Vol. 2739, R. Traunmüller (ed.), Berlin–Heidelberg 2003, s. 407-408.

³³ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz.Urz. UE 2012, L 316, s. 1-11.*

art. 114 TFUE jest dyrektywa w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego³⁴. Kolejną metodą tworzenia podstawy prawnej dla podjęcia działań legislacyjnych dotyczących cyfryzacji administracji europejskiej jest jednocześnie powołanie się na art. 114 TFUE oraz na przepisy TFUE dotyczące konkretnych swobód rynku wewnętrznego. Przykładem tej techniki jest elektroniczna zamówień publicznych³⁵ oraz postanowień traktatu dotyczących konkretnych swobód rynku wewnętrznego (art. 53 ust. 1 i 62 TFUE – swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług).

Przepisy dotyczące rozwiązań związanych z cyfryzacją administracji znajdują się również w unijnych aktach prawnych, których podstawą wydania są konkretne swobody rynku wewnętrznego. Na przykład podstawą prawną dyrektywy usługowej były przepisy TFUE dotyczące swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług (art. 47 ust. 2 zdanie pierwsze i trzecie oraz art. 55). Zgodnie z tą dyrektywą, państwa członkowskie były zobowiązane ustanowić pojedyncze punkty kontaktowe (on-line) udzielające informacji i wsparcia w obszarze procedur administracyjnych oraz zagwarantować, aby tego typu czynności można było realizować drogą elektroniczną. Innym przykładem jest sieć EURES umożliwiająca współpracę pomiędzy Komisją Europejską a publicznymi służbami zatrudnienia państw członkowskich i działająca dzięki narzędziom internetowym dostępnym na Europejskim Portalu Mobilności Zawodowej (portal EURES)³⁶, której podstawą utworzenia był art. 46 TFUE dotyczący swobody przepływu pracowników.

Również akty prawne z zakresu innych unijnych polityk zawierają rozwiązania dotyczące cyfryzacji administracji europejskiej. Przykładem tego jest unijna polityka spójności. Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym³⁷, obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie wymiany wszystkich informacji pomiędzy beneficjentem a in-

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz.Urz. UE 2019, L 172, s. 56-83.

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.Urz. UE 2014, L 94, s. 65-242.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013, Dz.Urz. UE 2016, L 107/1.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060, z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej, Dz.Urz. UE 2021, L 231/159.

stytucjami w programie oraz wymiany informacji między tymi instytucjami a Komisją Europejską za pośrednictwem elektronicznego systemu wymiany danych. Podstawą prawną w tym przypadku są postanowienia TFUE w zakresie realizacji unijnej polityki spójności³⁸. Podobnie rozwiązania dotyczące cyfryzacji administracji krajowej zajmującej się wspólną polityką rolną są przyjmowane na podstawie przepisów kompetencyjnych z zakresu unijnej polityki w tej dziedzinie, w szczególności art. 43 ust. 2 TFUE³⁹. Podstawowym instrumentem umożliwiającym efektywne finansowanie wspólnej polityki rolnej jest Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ZSZiK). System ten składa się z wielu cyfrowych i wzajemnie połączonych baz danych. Umożliwia on identyfikację wszystkich działek rolnych w krajach UE, daje możliwość rolnikom wskazania w formie graficznej obszarów rolnych, w odniesieniu do których ubiegają się o pomoc (geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy). ZSZiK zawiera również skomputeryzowaną bazę danych zwierząt w krajach UE. Ponadto system zapewnia systematyczne kontrole wniosków o przyznanie pomocy na podstawie skomputeryzowanych kontroli krzyżowych i fizycznych kontroli w gospodarstwach. Podobnie w przypadku dyrektywy ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) podstawą prawną jej wydania były przepisy TFUE upoważniające UE do działania w zakresie ochrony środowiska naturalnego⁴⁰.

Ponieważ inicjatywy w dziedzinie cyfryzacji administracji są bardzo liczne, podejmowane w różnych obszarach oraz na podstawie różnych przepisów TFUE, nie zawsze łatwo jest jasno zidentyfikować ogólne zasady i cele polityczne będące podstawą działań legislacyjnych podejmowanych na poziomie UE. Lukę tę uzupełniają przyjmowane przez instytucje UE akty planowania oraz akty prawa miękkiego zawierające główne założenia/zasady transformacji cyfrowej sektora publicznego. Fragmentaryczne podejście do cyfryzacji administracji na poziomie ponadnarodowym mogłoby bowiem wzmacniać wynikające z niej zagrożenia, np. dotyczące rozwarstwienia społecznego,

³⁸ Podstawą prawną rozporządzenia ogólnego są: art. 177 TFUE ustalający szczegółową kompetencję UE do przyjmowania aktów prawnych w zakresie funduszy unijnych; art. 322 ust. 1 lit a) TFUE upoważniający UE do przyjmowania rozporządzeń określających zasady finansowe (w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu) oraz art. 349 TFUE przyznający kompetencję do przyjmowania aktów prawnych dotyczących stosowania traktatów do niektórych terytoriów zamorskich UE.

³⁹ Zasady dotyczące ustanowienia i utrzymania ZSZiK są określone przez przepisy w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, wydane na podstawie art. 43 TFUE (rozporządzenie UE nr 1306/2013, rozporządzenie delegowane UE nr 640/2014, rozporządzenie wykonawcze UE nr 809/2014).

⁴⁰ *Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)*, Dz.Urz. UE 2007, L 108, s. 1-14.

w wyniku którego osoby nieposiadające dostępu do nowoczesnych technologii informatycznych będą mieć ograniczony dostęp do administracji publicznej; zagrożenia dla prywatności, danych osobowych i innych praw podstawowych obywateli; zagrożenia wynikające z cyberprzestępstw; zagrożenia dla środowiska naturalnego. Dokumentem, który ma temu przeciwdziałać, jest *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie* (dalej: *Deklaracja*)⁴¹ uroczyste proklamowana 15 grudnia 2022 r. przez trzy unijne instytucje: Radę, Parlament i Komisję. Politycznym impulsem do przyjęcia *Deklaracji* były deklaracje Rady Europejskiej⁴². Akt ten jest również odpowiedzią na wielokrotne wezwania Parlamentu Europejskiego o ustanowienie zasad etycznych, które będą kierować unijnym podejściem do transformacji cyfrowej Europy⁴³. W dokumencie przyjęto sześć głównych założeń, które mają na celu stworzenie ram politycznych dla transformacji cyfrowej Unii Europejskiej. Są nimi: ukierunkowanie transformacji cyfrowej na człowieka, solidarność i włączenie społeczne, swoboda wyboru interakcji z algorytmami i sztuczną inteligencją, udział w cyfrowej przestrzeni publicznej, bezpieczeństwo, ochrona i wzmocnienie pozycji obywateli, zrównoważony rozwój. Zgodnie z motywem 7 preambuły do *Deklaracji*, przedstawiono w niej „wspólne zamiary i zobowiązania polityczne oraz przypomniano najważniejsze prawa w kontekście transformacji cyfrowej. *Deklaracja* powinna również pomóc decydującym w refleksji nad ich wizją transformacji cyfrowej”. Ma ona charakter deklaratoryjny i jako taka nie wpływa na treść przepisów prawnych ani na ich stosowanie (motyw 10 preambuły *Deklaracji*).

Dodatkowo fragmentaryzacji rozwiązań prawnych mają zapobiegać Europejskie Ramy Interoperacyjności (European Interoperability Framework, dalej: EIF)⁴⁴. Niewiążące europejskie ramy interoperacyjności są częścią polityki UE od listopada 2004 r. Wówczas została wydana pierwsza wersja EIF 1.0 w ramach programu „Interoperacyjne świadczenie europejskich usług administracji elektronicznej dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli” (Interoperable Delivery of European eGovernment

⁴¹ *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie*, Dz.Urz. UE 2003, C 23, s. 1-7.

⁴² *Deklaracja z Tallina w sprawie administracji elektronicznej, Deklaracja berlińska w sprawie społeczeństwa cyfrowego i administracji cyfrowej opartej na wartościach, Deklaracja lizbońska – celowa demokracja cyfrowa.*

⁴³ Stanowiska Parlamentu Europejskiego w ramach procedur legislacyjnych: 2020/2216(INI); 2020/2018(INL); 2020/2019(INL); 2020/2022(INI); 2020/2012(INL); 2020/2014(INL); 2020/2015(INI); 2020/2017(INI); 2019/2186(INI); 2019/2181(INL); 2022/2266(INI).

⁴⁴ Komisja Europejska, *Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania*, 23.03.2017 r., COM(2017) 134 final.

Services to Public Administrations, Businesses and Citizens – IDABC)⁴⁵. Druga wersja EIF została opublikowana jako załącznik 2 do komunikatu Komisji z 2010 r.⁴⁶ Najnowszą wersję EIF Komisja przyjęła w komunikacie z 2017 r.⁴⁷ Interoperacyjność w ramach EIF rozumiana jest jako zdolność organizacji do współdziałania na rzecz osiągnięcia wzajemnie korzystnych celów, obejmująca wymianę informacji i wiedzy dzięki wymianie danych między ich systemami teleinformatycznymi. EIF zawiera 47 zaleceń, które są zorganizowane wokół trzech głównych filarów. Pierwszy z nich to 12 zasad, którymi powinni kierować się decydenci w dążeniu do interoperacyjności. Są to podstawowe i trwałe zasady (*principia* architektoniczne) tworzenia oraz rozwoju systemów informacyjnych państwa (w tym: systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych), m.in.: zasada przejrzystości mająca zagwarantować jasność reguł, procedur, dostępności interfejsów i ochronę danych osobowych; zasada otwartości danych, specyfikacji i oprogramowania; zasada ponownego użycia danych, informacji i rozwiązań informatycznych, takich jak komponenty oprogramowania czy interfejsy programowania aplikacji⁴⁸.

Drugi filar to cztery warstwy interoperacyjności przedstawiające różne jej aspekty, które należy uwzględnić przy projektowaniu europejskich usług publicznych. Są nimi: interoperacyjność prawna (zapewnia możliwość współpracy organów administracji działających w ramach różnych obwarowań prawnych), organizacyjna (zapewnia dostosowanie procedur, obowiązków i oczekiwań administracji do wymagań jednostek przez świadczenie dostępnych, łatwo identyfikowalnych i ukierunkowanych na użytkownika usług), semantyczna (zapewnia zachowanie i zrozumienie dokładnego formatu i znaczenia wymienianych danych i informacji) i techniczna (zapewnia aplikacje i infrastrukturę łączące systemy i usługi)⁴⁹.

Trzeci filar stanowi model koncepcyjny, którego celem jest projektowanie i dostarczanie zintegrowanych usług publicznych. Model ten ma charakter modułowy

⁴⁵ Decyzja 2004/387/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IDABC), Dz.U. 2004, L 144, s. 62–71.

⁴⁶ Komisja Europejska, *W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej*, COM(2010) 744 final.

⁴⁷ Komisja Europejska, *Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania*, COM(2017) 134 final.

⁴⁸ Interfejs programowania aplikacji (ang. *application programming interface*) to zestaw reguł umożliwiających przesyłanie danych między aplikacjami.

⁴⁹ *The European Interoperability Framework in Detail*, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/european-interoperability-framework-detail> (dostęp: 8.04.2023 r.).

i obejmuje komponenty usług luźno powiązane ze sobą za pośrednictwem wspólnej infrastruktury.

Wdrażanie ram interoperacyjności było i jest wspierane za pomocą licznych instrumentów finansowania, takich jak program ISA (Interoperability Solutions for Public Administrations)⁵⁰ i ISA2⁵¹, a obecnie program „Cyfrowa Europa”⁵². W ramach ISA2 opracowana została architektura odniesienia, która zawiera wytyczne dla podmiotów administracji dotyczące sposobu zorganizowania publicznych systemów teleinformatycznych i zasobów informacyjnych oraz metody zarządzania ich rozwojem.

Dwa najważniejsze unijne akty prawne: *Deklaracja* oraz EIF mają charakter niewiążący. Ustalają one podstawowe zasady i cele cyfryzacji administracji publicznej w UE oraz procedury, standardy, modele konieczne do rozwoju transgranicznej e-administracji w UE obejmujące kwestie prawne, organizacyjne, semantyczne i techniczne. Celem ich przyjęcia jest zapewnienie pełnego wykorzystania potencjału transformacji sektora publicznego oraz poprawa transgranicznej łączności i udostępniania danych. Niewiążący charakter EIF stanowi zaczną słabość unijnych ram prawnych w dziedzinie cyfryzacji administracji. Z badań wynika, że kraje, które przynajmniej częściowo wdrożyły EIF, odnotowują wyższy poziom korzystania przez obywateli z internetu do kontaktów z administracją publiczną w porównaniu z krajami, które w ogóle nie przyjęły EIF⁵³. Ewaluacja EIF⁵⁴ wskazuje, że zastosowane podejście polegające na dobrowolnej współpracy w zakresie interoperacyjności nie spełniło oczekiwań instytucji UE i państw członkowskich, a transformacja cyfrowa europejskiego sektora publicznego wymaga bardziej stabilnych ram współpracy i większej pewności w korzystaniu z rozwiązań interoperacyjnych. W związku z tym w listopadzie 2022 r. Komisja Europejska zaproponowała wzmocnienie europejskich ram interoperacyjności i wystąpiła z projektem

⁵⁰ *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 922/2009/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA)*, Dz.Urz. UE 2009, L 260, s. 20.

⁵¹ *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2240 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiająca program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych i wspólnych ram dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (program ISA2) jako środek modernizacji sektora publicznego*, Dz.Urz. UE 2015, L 318, s. 1.

⁵² *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Cyfrowa Europa” oraz uchylające decyzję (UE) 2015/2240*, Dz.U. 2021, L 166, s. 1.

⁵³ A. Campmas, N. Iacob, F. Simonelli, *How Can Interoperability Stimulate the Use of Digital Public Services? An Analysis of National Interoperability Frameworks and e-Government in the European Union*, „Data & Policy” 2022, No. 4.

⁵⁴ *Komunikat Komisji w sprawie wzmocnionej polityki interoperacyjności w sektorze publicznym. Łączenie usług publicznych, wspieranie polityk publicznych i większe korzyści dla społeczeństwa. W kierunku Interoperacyjnej Europy*, Bruksela, 18.11.2022 r., COM(2022) 710 final.

rozporządzenia „ustanawiającego środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy)”⁵⁵. Dopiero pandemia COVID-19 i związana z nią wyraźna konieczność ograniczenia bezpośrednich kontaktów z administracją i wprowadzenia cyfrowych usług publicznych, również transnarodowych, takich jak unijne cyfrowe zaświadczenie COVID⁵⁶, stała się impulsem politycznym dla wzmocnienia europejskich ram interoperacyjności. Komisja Europejska bez woli politycznej państw członkowskich nie miała bowiem szans powodzenia podjęcia opisywanej inicjatywy ustawodawczej ze względu na brak odpowiedniej podstawy prawnej. Inicjatywa ustawodawcza Komisji Europejskiej w sprawie interoperacyjności powstała bowiem na podstawie art. 172 TFUE⁵⁷. Postanowienie to dotyczy rozwoju sieci transeuropejskich (Trans-European Networks – TEN), które są częścią europejskiej infrastruktury: transportowej⁵⁸ (Trans-European Transport Networks – TEN-T), energetycznej (Trans-European Energy Network – TEN-E lub TEN-Energy) oraz telekomunikacyjnej (Trans-European Telecommunications Network – eTEN). Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”⁵⁹, którego celem jest przyspieszenie inwestycji w dziedzinie sieci transeuropejskich, „infrastruktura łączności cyfrowej oznacza sieci o bardzo dużej przepustowości, systemy 5G, lokalną łączność bezprzewodową bardzo wysokiej

⁵⁵ Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy)*, Bruksela, 18.11.2022 r., COM(2022) 720 final.

⁵⁶ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19*, Dz.U. 2021, L 211, s. 1-22.

⁵⁷ Zgodnie z art. 172 TFUE: „Wytyczne i inne środki określone w artykule 171 ustęp 1 są przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów”. Natomiast art. 171 ust. 1 TFUE głosi, że Unia: „ustanawia zbiór wytycznych obejmujących cele, priorytety i ogólne kierunki działań przewidzianych w dziedzinie sieci transeuropejskich; wytyczne te wskazują projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania; urzeczywistnia każdy środek, który może się okazać niezbędny do zapewnienia współdziałania między sieciami, w szczególności w dziedzinie normalizacji technicznej; może wspierać projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, popierane przez państwa członkowskie”.

⁵⁸ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE*, Dz.U. 2013, L 348, s. 1-128.

⁵⁹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014*, Dz.U. 2021, L 249, s. 38-81.

jakości i sieci szkieletowe, jak również operacyjne platformy cyfrowe bezpośrednio związane z infrastrukturą transportową i energetyczną”. Interoperacyjność sektora publicznego wykracza zatem znacznie poza pojęcie sieci czy też współdziałania/interoperacyjności między sieciami telekomunikacyjnymi. Obejmuje ona nie tylko kwestie techniczne, normalizacyjne i związane z inwestycjami w infrastrukturę, ale również dotyczące „zrozumienia procesu wymiany i przetwarzania odpowiednich danych pod kątem semantycznym, a także stworzenie wymaganego kontekstu organizacyjnego i prawnego, np. w odniesieniu do praw dostępu, wymiany danych lub ich ponownego wykorzystania”⁶⁰. Propozycja Komisji oznacza znaczne rozszerzenie pojęcia sieci, początkowo dotyczącego jedynie elementów infrastruktury i objęcie nim usług publicznych, jakie za pomocą tej sieci mogą być świadczone. Zdaniem Komisji usługi te tworzą własną sieć transeuropejską⁶¹. Taka rozszerzająca interpretacja art. 172 TFUE nie byłaby możliwa bez politycznej woli państw członkowskich do podjęcia inicjatywy legislacyjnej przez Komisję.

Zakończenie

Brak wyraźniej podstawy prawnej dającej UE możliwość podejmowania działań w obszarze cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich wpływa na kształt unijnych ram prawnych w tej dziedzinie. Obecne unijne ramy regulacyjne dotyczące cyfryzacji administracji publicznej składają się z wiążących rozwiązań prawnych o charakterze punktowym i są przyjmowane na podstawie różnych regulacji prawnych w zależności od ich zakresu, np. na podstawie art. 114 TFUE, poszczególnych swobód rynku wewnętrznego i przepisów kompetencyjnych w zakresie unijnych polityk. Instytucje UE i państwa członkowskie widzą jednak konieczność stworzenia całościowych ram prawnych, które mogłyby identyfikować i rozwiązywać wszystkie istotne problemy mające wpływ na rozwój e-administracji w Europie. Przejawem tego jest proklamowanie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską *Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie*, która określa najważniejsze założenia, jakie Komisja i państwa członkowskie powinny brać pod uwagę, współpracując z myślą o osiągnięciu celów cyfrowych ustanowionych w programie polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r. Holistyczne podejście do cyfryzacji administracji jest potrzebne szczególnie w przypadku kwestii transgranicznych, wspólnych dla każdego

⁶⁰ *Komunikat Komisji w sprawie wzmocnionej polityki interoperacyjności...*, s. 3-4.

⁶¹ *Ibidem*, s. 3.

środowiska wdrażania e-administracji. Pozytywnie ocenić należy zatem przedstawiony przez Komisję projekt dotyczący interoperacyjności usług publicznych w Europie. Dotychczasowa prowadzona na podstawie niewiążących zaleceń sformułowanych w EIF współpraca w ramach interoperacyjności sprzyjała fragmentaryzacji rozwiązań prawnych w zakresie cyfrowych usług publicznych i utrudniała ich transgraniczne świadczenie.

Bibliografia

- Campmas A., Iacob N., Simonelli F., *How Can Interoperability Stimulate the Use of Digital Public Services? An Analysis of National Interoperability Frameworks and e-Government in the European Union*, „Data & Policy” 2022, No. 4, <https://doi.org/10.1017/dap.2022.11>.
- Cassese S., *European Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, No. 68.
- Craig P., *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, [w:] *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, H.C.H. Hofmann, A.H. Turk (ed.), Cheltenham–Northampton, MA 2009.
- Demczuk A.E., *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K – Politologia” 2016, nr 23(2), <https://doi.org/10.17951/k.2016.23.2.25>.
- Dudzik S., *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej. Zjednoczeni w różnorodności*, [w:] *Konferencja Unia Europejska: zjednoczeni w różnorodności*, red. C. Mik, Warszawa 2012.
- Dudzik S., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), Kraków 2003.
- Franchini C., *Les notions d'Administration indirecte et de coadministration*, [w:] *Droit administratif européen*, J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (dir.), Bruxelles 2007.
- Ibañez A.J.G., *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Oxford–Portland 1999.
- Justyńska P., *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, J. Galster (red.), Toruń 2010.
- Kiškis M., Petrauskas R., *E-Governance: Two Views on Legal Environment*, [w:] *Electronic Government. EGOV 2003. Lecture Notes in Computer Science*, Vol. 2739, R. Traunmüller (ed.), Berlin–Heidelberg 2003, https://doi.org/10.1007/10929179_73.
- Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 114 i art. 115 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, A. Wróbel (red.), t. 2, Warszawa 2012.
- Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 296 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, A. Wróbel (red.), t. 3, Warszawa 2012, *Duże Komentarze Lex*.
- Nehl H.P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999.
- Olsen J.P., *Towards European Administrative Space?* „Arena Working Papers” 2002, No. 26, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_26.htm.

- Osiejewicz J., *Ingerencja harmonizacyjna Unii Europejskiej w porządku prawne państw członkowskich*, „Ius Novum” t. 4, 2014, nr 4.
- Roszkiewicz J., *O technikach wykładni przepisów kompetencyjnych w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 6.
- Schütze R., *From Rome to Lisbon: „Executive Federalism in the (New) European Union*, „Common Market Law Review” Vol. 47, 2010, No. 5, <https://doi.org/10.54648/COLA2010059>.
- Supernat J., *Europejska Przestrzeń Administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku et al. (red.), Wrocław 2005.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.
- Wilk-Ilewicz A., *Komentarz do art. 197 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, A. Wróbel (red.), t. 2, Warszawa 2012, *Duże Komentarze Lex*.
- Wyrozumska A., *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2011, *Akademicka. Prawo*.

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



9 788381 388894