

**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

SŁOWO WSTĘPNE

Celem Unii Europejskiej jest osiągnięcie do 2030 r. świadczenia w pełni on-line kluczowych usług publicznych¹. Instytucje UE koncentrują się nie tylko na przemianach technologicznych w tym obszarze, ale również na ochronie praw podstawowych w środowisku cyfrowym, e-demokracji, włączeniu cyfrowym przez powszechny dostęp do internetu, wzmacnianiu umiejętności cyfrowych, rozpowszechnianiu cyfrowych usług publicznych i uczciwym oraz bezpiecznym środowisku internetowym. W obliczu cyfryzacji administracji powstaje również bezprecedensowa możliwość szerszego włączania obywateli w demokratyczne procesy współtworzenia regulacji na szczeblu lokalnym i centralnym.

Ukierunkowanie cyfrowej transformacji administracji w UE na obywateli dobitnie wybrzmiewa także w unijnej *Deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie* proklamowanej przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 23 stycznia 2023 r.² Deklaracja zawiera zasady rządzące transformacją cyfrową Europy, które mają gwarantować wykorzystanie nowych technologii i wynikających z nich udogodnień cyfrowych dla dobra człowieka. Zgodnie z *Deklaracją*, celem cyfryzacji UE jest m.in.: wspieranie solidarności i włączenia społecznego, zapewnienie łatwego dostępu do cyfrowych usług publicznych on-line, wspieranie udziału obywateli w cyfrowej przestrzeni publicznej, zwiększanie bezpieczeństwa, ochrony obywateli UE i ich upodmiotowienia w środowisku cyfrowym czy promowanie zrównoważonego rozwoju.

Pierwoszoplanowy charakter zagadnień dotyczących miejsca obywatela jako podmiotu przemian dokonujących się wskutek transformacji cyfrowej działań administracji publicznej stał się powodem zorganizowania drugiej konferencji z zakresu elektronicznej administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich. Jej organizatorem była Katedra Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie we współpracy z Instytutem Prawa, Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Konferencja o nazwie „Obywatel w centrum

¹ Komisja Europejska, *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final, s. 2-3.

² *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie*, Dz.Urz. UE 2016, C 23, s. 1-7.

działań e-administracji w Unii Europejskiej” miała miejsce w dniach 8-9 czerwca 2022 r. Okazała się platformą wymiany myśli i doświadczeń, a także stworzyła grunt pod rozwój dalszych działań na styku badań akademickich oraz praktyki prawniczej, ekonomicznej i obywatelskiej. Wśród uczestników i prelegentów wystąpili przedstawiciele instytucji UE, sądów, uczelni zagranicznych z Włoch, Ukrainy, Uzbekistanu, Mołdawii, Słowacji, Albanii, Serbii, Gruzji, Czech i Bułgarii oraz 17 polskich ośrodków naukowych. Konferencja obfitowała w ożywioną wymianę idei i doświadczeń, których obraz oddają prezentowane w niniejszej książce opracowania. Monografia przygotowana została w ramach prowadzonego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego projektu Jean Monnet Module „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”. Prace projektowe koordynowane przez profesora Sławomira Dudzika i dr hab. Ingę Kawkę służą m.in. pogłębianiu wiedzy oraz umacnianiu świadomości na temat możliwości, zagrożeń i wyzwań stojących przed e-administracją w Europie wśród naukowców, studentów i praktyków.

Monografia koncentruje się na cyfryzacji administracji publicznej w wymiarze prawnym, społecznym, politycznym oraz ekonomicznym, co nadaje prezentowanym analizom waloru interdyscyplinarności i pozwala wyeksponować elementy niewidoczne w innych podejściach badawczych. Książka ta stanowi próbę zaprezentowania wielowymiarowego podejścia do wciąż dynamicznych i złożonych zagadnień cyfryzacji sektora publicznego z perspektywy obywatela.

Rozważania rozpoczynają odniesienia do prawa regulującego e-administrację jako cechującego się relewantnością aksjologiczną – obejmującą wartości wynikające z partycypacji obywateli w procesie administrowania państwem i w tworzeniu regulacji, demokratyzacji mediów społecznościowych i ochrony praw podstawowych. Pierwszy z artykułów autorstwa Piotra Ruczkowskiego traktuje o cyfryzacji administracji jako instrumencie realizacji koncepcji administracji włączającej (inkluzywnej), która zakłada m.in.: udział obywateli w procesach zarządzania państwem, budowanie społeczeństwa obywatelskiego, możliwie najszerszą współpracę obywateli z organami władzy publicznej oraz kształtowanie administracji będącej wsparciem dla obywatela w zaspokajaniu jego potrzeb. Kwestiom partycypacji w procesach rządzenia poświęcony jest również kolejny rozdział autorstwa Renaty Śliwy. Dotyczy on udziału obywateli jako interesariuszy w kształtowaniu regulacji. Udział ten został obecnie wzmocniony dzięki cyfryzacji komunikacji jednostek z państwem/administracją publiczną. W opracowaniu podkreśla się, że zaangażowanie interesariuszy w procesy powstawania przepisów jest podstawą przejrzystości i rozliczalności działań rządzących, zwłaszcza w kwestii tworzenia środowiska biznesowego. Następny artykuł, którego autorem jest Ondrej Mital', do-

tyczy polityki publicznej w zakresie demokratyzacji mediów społecznościowych, m.in. dzięki wykorzystaniu tworzonego za ich pośrednictwem potencjału komunikacyjno-informacyjnego. W monografii zasygnalizowano także korzyści i zagrożenia, jakie wynikają dla administracji publicznej z wykorzystywania sztucznej inteligencji (SI). W swoim artykule na ten temat Jakub Kozłowski wskazuje nieodzowność regulacji SI oraz ochrony praw podstawowych w tym obszarze i analizuje proponowany przez Komisję Europejską *Akt w sprawie sztucznej inteligencji*³. Prawa podstawowe są także przedmiotem rozważań w artykule Tomasza Podleśnego. Analizuje on uprawnienia obywateli do uzyskiwania dostępu do informacji publicznej.

Następną część monografii zatytułowaną *Obywatel w centrum cyfryzacji polskiej administracji publicznej* otwiera artykuł Marty Grabowskiej dotyczący jednolitego portalu e-Government dla obywatela w Polsce. Autorka zwraca uwagę na konieczność nie tylko dokończenia podjętych już prac mających na celu budowę bazy gov.pl/bip oraz bazy cyfrowych usług publicznych, ale także uzupełnienia tych modułów trzecim – portalem stanowiącym wspólną bramę dostępu do administracji dla obywatela. Natomiast artykuł Agnieszki Ziółkowskiej poświęcony jest analizie wrażliwości społecznej władzy publicznej w odniesieniu do dostępności cyfrowej administracji publicznej w Polsce. Sformułowano w nim postulaty wzywające władze do umocnienia pionu koordynacji i monitoringu procesów cyfryzacji w administracji publicznej, efektywniejszego włączania obywateli w wykorzystywanie możliwości cyfrowych administracji publicznej przez podnoszenie kompetencji cyfrowych i rozbudowę infrastruktury na obszarach wykluczonych. O kolejnym wyzwaniu dla polskiej e-administracji możemy przeczytać w artykule Marcina Adamczyka. Autor stawia pytanie o bezpieczeństwo danych użytkowników i osób korzystających z nowych usług oraz wskazuje na problemy związane z realizacją zadań inspektorów ochrony danych osobowych przy wdrażaniu e-administracji w jednostkach samorządu terytorialnego. Artykuł Moniki Kawczyńskiej dotyczy z kolei usług telemedycznych. Zyskały one na znaczeniu w okresie pandemii COVID-19. Wymusiło to dostosowania legislacyjne związane ze standardami organizacyjnymi, technicznymi, odpowiedzialnością cywilną i karną, zapewnieniem bezpieczeństwa pacjentów oraz ochroną ich danych osobowych.

Kolejna część monografii zatytułowana *Zorientowana na obywateli cyfrowa administracja z perspektywy prawa Unii Europejskiej* dotyczy digitalizacji sektora publicznego, która wynika z europeizacji prawa krajowego. Inga Kawka w swoim artykule podkreśla

³ Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii*, Bruksela, 21.04.2021 r., COM(2021) 206 final.

brak jednoznacznej podstawy prawnej przyznającej UE kompetencję do działań na rzecz cyfryzacji administracji publicznej w państwach członkowskich i zaznacza, że utrudnia to stworzenie całościowych i spójnych ram prawnych uwzględniających prawa obywateli w środowisku cyfrowej administracji. W kolejnym opracowaniu Alessio Bartolacelli, w kontekście ustalania wspólnych standardów unijnych, rozważa problematykę zakładania przedsiębiorstw w UE (art. 10 dyrektywy UE 2017/1132) i wskazuje w tym obszarze na ujawnianie się procesu spontanicznej harmonizacji. Natomiast kwestią formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju zajmują się Jacek Jaśkiewicz i Tomasz Grzybowski. Autorzy odnoszą się do teoretycznego i doktrynalnego ujęcia formalizmu oraz zastanawiają się nad problemami związanymi z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych w postępowaniach dotyczących wdrażania instrumentów finansowych i rozdziału funduszy unijnych. Kolejny artykuł autorstwa Aleksandry Sołtyśińskiej dotyczy elektronizacji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Autorka wymienia zalety rozwiązań cyfrowych i podkreśla konieczność uwzględnienia w procesie ich przyjmowania standardów sprawiedliwego procesu, a szczególnie prawa do obrony.

Część monografii zatytułowaną *Cyfryzacja administracji publicznej z korzyścią dla obywateli w krajach partnerskich UE* rozpoczyna artykuł Miomiry Kostić. W kontekście bezprecedensowych przemian cyfrowych w zakresie obsługi administracyjnej obywateli, autorka podkreśla istotę umiejętności czytania i pisania oraz związane z analfabetyzmem bariery utrudniające wykorzystanie potencjału tkwiącego w e-administracji. Dwa kolejne artykuły poświęcone są cyfryzacji ukraińskiej administracji. Anna Rudnieva i Yuliia Malovana stawiają tezę, że najnowsze technologie wprowadzane na Ukrainie wraz z rozwojem e-administracji sprawiają, że świadczenie usług publicznych jest wygodniejsze i bardziej zorientowane na obywatela, co znacząco wpływa na proces postrzegania państwa przez jego ludność, stymuluje rozwój demokracji informacyjnej i stwarza przesłanki do poprawy wizerunku Ukrainy na arenie międzynarodowej. Bardzo interesujący obraz możliwości płynących z elektronizacji funkcjonowania administracji publicznej wyłania się z artykułu Julii Volkovej na temat cyfryzacji ukraińskiej administracji. Zawarte w nim rozważania dotyczą zunifikowanego internetowego portalu usług publicznych „Diia”, stwarzającego możliwości komunikacji z instytucjami publicznymi, w tym z sądami.

Przekazujemy wszystkim współautorom niniejszej książki i uczestnikom konferencji wyrazy podziękowania za poświęcony czas i wkład w rozważania dotyczące centralnego miejsca obywateli w rozwoju e-administracji w Polsce i w Europie. Treści prezentowane w publikacji, jaką oddajemy w ręce Czytelników, powinny być przydatne szczególnie osobom zajmującym się administracją, prawem administracyjnym i euro-

pejskim w wymiarze badawczym i praktycznym – naukowcom, sędziom, adwokatom, radcom prawnym, studentom prawa, administracji i ekonomii.

Żywimy nadzieję, że zaprezentowane podejście interdyscyplinarne do problematyki e-administracji nie tylko wyeksponuje wiele wątków, ale także otworzy dalsze pola badawcze w tym obszarze.

Sławomir Dudzik

Inga Karwka

Renata Śliwa

CZEŚĆ 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 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 niepełnosprawnościami 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*.

ONDREJ MITAL¹

DEMOCRATIZATION OF SOCIAL MEDIA USAGE THROUGH SOCIAL MEDIA POLICIES

ABSTRACT: Social media can be characterized as platform that is available for citizens, private organizations, public administration organizations or politicians. Despite of the benefits of social media usage, public administration organizations must focus their attention on the risks of social media usage, mainly the challenges connected with principles of democratic states governed by the rule of law. An important part of this process is the social media institutionalization, which includes the elaboration of social media policy. Social media policies can help to maximize benefits of social media use, and simultaneously mitigate potential risks. The ambition of the study is to examine selected aspects of social media usage in the sphere of public administration, mainly the importance of social media policies as well as the challenges that must be reflected by these policies. By using inductive and deductive approach, the aim of the study is to examine, in the theoretical way, the challenges of social media use that can be perceived as factors of social media policies reformulation. Major challenges of social media usage in the sphere of public administration are highlighted, such as information disorder, political neutrality, administration outsourcing and advertising, legitimacy, as well as rapid and unpredictable development of social media. The benefit of the article is also associated with fostering an interest in major challenges that affects the use of social media in the sphere of public administration.

KEYWORDS: social media, social media policies, democratic governance, public administration

¹ PhDr. Ondrej Mital PhD., University of Pavol Jozef Šafárik in Košice, Faculty of Public Administration, Department of the Public Policy and the Theory of Public Administration, Košice, Slovakia, <https://orcid.org/0000-0003-3773-8714>.

DEMOKRATYZACJA KORZYSTANIA Z MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH PRZEZ POLITYKĘ MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH

ABSTRAKT: Media społecznościowe można scharakteryzować jako platformę dostępną dla obywateli, organizacji prywatnych, organizacji administracji publicznej czy polityków. Pomimo korzyści płynących z korzystania z mediów społecznościowych, organizacje administracji publicznej muszą skupić uwagę na zagrożeniach związanych z korzystaniem z mediów społecznościowych, głównie wyzwaniach związanych z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Ważną częścią tego procesu jest instytucjonalizacja mediów społecznościowych, która obejmuje opracowanie polityki mediów społecznościowych. Zasady dotyczące mediów społecznościowych mogą pomóc zmaksymalizować korzyści płynące z korzystania z mediów społecznościowych, a jednocześnie ograniczyć potencjalne ryzyko. Ambicją opracowania jest zbadanie wybranych aspektów wykorzystania mediów społecznościowych w sferze administracji publicznej, głównie znaczenia polityki mediów społecznościowych oraz wyzwań, które muszą być odzwierciedlone w tych politykach. Wykorzystując podejście indukcyjne i dedukcyjne, celem badania jest teoretyczne zbadanie wyzwań związanych z korzystaniem z mediów społecznościowych, które można postrzegać jako czynniki przeformułowania polityki mediów społecznościowych. Zwrócono uwagę na najważniejsze wyzwania związane z wykorzystaniem mediów społecznościowych w sferze administracji publicznej, głównie nieład informacyjny, neutralność polityczną, outsourcing administracji i reklamę, legitymację, szybki i nieprzewidywalny rozwój mediów społecznościowych. Zaletą artykułu jest również rozbudzenie zainteresowania najważniejszymi wyzwaniami, które wpływają na wykorzystanie mediów społecznościowych w sferze administracji publicznej.

SŁOWA KLUCZOWE: media społecznościowe, polityka mediów społecznościowych, rządy demokratyczne, administracja publiczna

1. Introduction

Contemporary society is influenced by various smart and innovative phenomena. These phenomena have potential not only to affect but also to change the fundamental aspects of our society and existence of mankind. However, impacts of their use have not been investigated satisfactory so far, mainly because of their rapid development. Social media have the ability to connect millions of people. In this regard, social media can be perceived as an innovation that has changed communication and interactions between individuals, groups and organizations. Social media have changed the functioning of basic aspects of society, starting with communication between friends, colleagues, but also between sellers and buyers, or the state and citizens. Almost two decades have passed since the most used social media networking sites were founded.

Regarding the ability of social media to spread information and mobilize people into action, their impact is also discussed in its connection with civil transparency, political participation, election campaigns and the functioning of democratic governance. More precisely, researchers often examine the use of official social media pages by public administration organization in their communication with the public, mainly from the point of view of the use of social media and public control, participation of citizens, cooperation and collaboration between public administration and the public. However, in order to achieve and increase the benefits of social media, it is necessary for public administration organizations to reflect at least the minimum standards of their use. These standards are often included and reflected by social media policies.

The ambition of the study is to examine selected aspects of social media usage in the sphere of public administration, mainly the importance of social media policies as well as the challenges that must be reflected by these policies. By using inductive and deductive approach, the aim of the study is to examine, in the theoretical way, the challenges of social media use that can be perceived as factors of social media policies reformulation. In this regard, the study aims to answer the research question whether current challenges of the social media use can be perceived as a reason for reformulation of social media policies.

Theoretical background is based on the relevant resources focused on the intersection of a social media, democratic governance and social media policies. This study will highlight the benefits of social media usage by public administration organizations, but will also focus its attention on the need of critical reflection within the ideals of democratic governance. Subsequently, the attention will be put on social media policies, their importance and basic framework. Final part of the study focuses its attention on major challenges of social media use in the sphere of public administration. Selected challenges will be discussed in the context of their impacts on social media policies elaborated by public administration organizations.

2. Social media use in the sphere of public administration – trends and challenges

Contemporary world is highly interconnected, mainly thanks to an innovation which emerged thanks to the intensive use of the information and communication technologies. These processes have been more intensive especially in the last two decades. Information and communication technologies have forced changes in society, policy, and democratic governance. Democratic governance is affected by exponential

development of digital technologies, while the most evolving phenomena is the use of social media by politicians, government, ministries and various types of public administration organizations.

Social media represent a platform that is available for almost everyone. Individuals, private organizations and governments can easily create and share content with other users of social media. The recent role and position of social media exceeded the primary goals and ambitions of their founders, which were just to connect friends, close relatives or colleagues. Contemporary social media also cover wide range of activities, such as advertising, political campaigns, gaming, charity, video content, community resources, virtual reality, etc. Social media are not just platform that offers visual, textual, and aural content, because social media have become the way of life for hundreds of millions of global citizens.² On one hand, social media are a generally accepted phenomenon of contemporary society. On the other hand, the impact of social media on interactions in society and democratic governance has not been examined satisfactorily so far.³

2.1. Social media as substantial phenomenon of contemporary society

Digitalization of society as a result of extensive use of digital technologies has laid the foundation for the universal use of social media. Exponential rise and development of social media, smartphones, WebGIS, and other digital technologies and smart devices make participation, interaction and collaboration in real time possible and ordinary.⁴ The importance of official social media pages as communication platform reflects the intensity of their universal use by the individuals,⁵ private organizations⁶

² M. L. Kent, Ch. Li, *Toward a Normative Social Media Theory for Public Relations*, "Public Relations Review" 2020, vol. 46, no. 1, 101857.

³ *Ibidem*; M. Z. Sobaci, *Social Media and Local Governments: An Overview* [in:] *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*, M. Z. Sobaci (ed.), Cham 2016, pp. 3-21; J. W. Kim et al., *The Public as Active Agents in Social Movement: Facebook and Gangjeong Movement*, "Computers in Human Behavior" 2014, vol. 37, pp. 144-151.

⁴ Y. L. Lin, *A Comparison of Selected Western and Chinese Smart Governance: The Application of ICT in Governmental Management, Participation and Collaboration*, "Telecommunications Policy" 2018, vol. 42, no. 10, pp. 800-809.

⁵ A. Bhandari, S. Bimo, *Why's Everyone on TikTok Now? The Algorithmized Self and the Future of Self-Making on Social Media*, "Social Media + Society" 2022, vol. 8, no. 1, pp. 1-11; B. M. Trifiro, J. Gerson, *Social Media Usage Patterns: Research Note Regarding the Lack of Universal Validated Measures for Active and Passive Use*, "Social Media + Society" 2019, vol. 5, no. 2, pp. 1-4; A. Whitting, D. Williams, *Why People Use Social Media: A Uses and Gratifications Approach*, "Qualitative Market Research" 2013, vol. 16, no. 4, pp. 362-369.

⁶ F. Charest et al., *Public Relations and Social Media: Deliberate or Creative Strategic Planning*, "Public Relations Review" 2016, vol. 42, no. 4, pp. 530-538; R. Effing, T. A. M. Spil, *The Social*

and politicians.⁷ Simultaneously, public administration organizations also create their own official pages on various social media networking sites.⁸ Despite of the benefits of social media use, public administration organizations must focus their attention to the risks of social media usage, mainly challenges connected with principles of democratic states governed by the rule of law.

From the beginning of their existence, social media have forced different positive, negative and contradictory changes. Positive impacts of social media use can be mainly identified through the higher transparency and accountability of public administration,⁹ their ability to mobilize individuals to participate and collaborate,¹⁰ their ability to help in crisis situation,¹¹ or their capability to create space for new ideas and innovations.¹² On the other hand, the use of social media is connected with disinformation and hoaxes, social media algorithms, data protection, ability to divide people's opinions in

Strategy Cone: Towards a Framework for Evaluating Social Media Strategies, "International Journal of Information Management" 2016, vol. 36, pp. 1-8.

⁷ J. Mihálik et al., *Social Media and Political Communication of Youth Political Organisations in Slovakia, Czechia and European Level: A Cross-Case Analysis*, "Social Sciences, MDPI" 2022, vol. 11, no. 2, pp 1-32; S. Stieglitz et al., *Use of Social Media for Political Communication* [in:] *PACIS 2012 Proceedings*, Paper 22, 2012, pp. 1-12.

⁸ J. I. Criado, F. Rojas-Martín, *Adopting Social Media in the Local Level of Government: Towards a Public Administration 2.0?* [in:] *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*, M. Sobaci (ed.), vol. 15, Cham 2016, pp. 135-152; T. Bryer, S. Zavattaro, *Social Media and Public Administration*, "Administrative Theory & Praxis" 2011, vol. 33, no. 3, pp. 325-340; S. Zavattaro, *Social Media in Public Administration's Future a Response to Farazmand*, "Administration & Society" 2013, vol. 45, no. 2, pp. 242-255.

⁹ A. Miller, *Cultural Barriers to Organizational Social Media Adoption* [in:] *Social Knowledge: Using Social Media to Know what You Know*, J. P. Girard, J. L. Girard (eds.), Hershey 2011, pp. 96-114; J. S. Eom et al., *Can Social Media Increase Government Responsiveness? A Case Study of Seoul, Korea*, "Government Information Quarterly" 2018, vol. 35, no. 1, pp. 109-122.

¹⁰ J. Bardovič, J. Gašparík, *Enablers of Participatory Budgeting in Slovakia During the COVID-19 Pandemic*, "Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration" 2021, vol. 29, no. 1, 1248; L. Todisco et al., *Exploring Social Media Usage in the Public Sector: Public Employees' Perceptions of ICT's Usefulness in Delivering Value Added*, "Socio-Economic Planning Sciences" 2021, vol. 73, 100858; L. A. Brainard, *Fostering Engagement Through Social Media? The Case of the Washington, DC* [in:] *Social Media for Government: Theory and Practice*, M. Zavattaro, T. A. Bryer (eds.), New York 2016, pp. 117-134; M. C. Paganoni, *City Branding and New Media: Linguistic Perspectives, Discursive Strategies and Multimodality*, London 2015.

¹¹ W. T. Coombs, *The Value of Communication During a Crisis: Insights from Strategic Communication Research*, "Business Horizons" 2015, vol. 58, no. 2, pp. 141-148; A. Saroj, S. Pal, *Use of Social Media in Crisis Management: A Survey*, "International Journal of Disaster Risk Reduction" 2020, vol. 48, 101584.

¹² M. Manca et al., *Using Social Media to Characterize Urban Mobility Patterns: State-of-the-art Survey and Case-study*, "Online Social Networks and Media" 2017, vol. 1, pp. 56-69.

one household, etc. The above social challenges are being constantly discussed by the researchers, politicians, experts and social media entrepreneurs as well.

Social media development is even faster than the human capability to understand these processes. The process of their sophistication is continuous, mainly thanks to innovations, improved functionalities or better and safer user interface. In this regard, mainly public administration must respect at least minimal standards of social media usage. Universal and generally accepted requirements represent the balanced guide how to respond to the dynamics of social media.

2.2. Social media and democratic governance

Democracy as a general concept of the Western Civilization is older and more conventional than social media. A wide range of quality books and studies have been published from the ancient times, mainly focusing on understanding of democracy, equal elections, accepting results of election, separation of powers, creation and stability of governments, etc. The impact of information and communication technologies is definitely one of the key challenges for democratic societies of 21st century. In this regard, theoreticians from various scientific disciplines have paid increasing attention on the intersection of democratic governance and social media usage, especially in last two decades.

According to Poupa, procedures and activities of public organizations (governments) must meet minimal standards of equal opportunity for participation by all policy actors necessary to talk about decision-making.¹³ If public administration organizations are not be able to secure this key ideal of democracy, then the legitimacy and soundness of social media are at least questionable. Summing up, public administration organizations must take decisions within the confines of law.¹⁴

Social media were primarily discussed in positive circumstances, because their various positive impacts on society can be identified. During the first years after founding of the biggest social media networking sites, their use by the governments and public administration organizations was mainly connected with the simple presence of organizations and politicians on the different social media networking sites. The use of official social media page indicated that public administration listen to the voices

¹³ Ch. Poupa, *Social Networks and e-Voting: A New Impulse for Democracy?* [in:] *Public Administration in the Information Age*, I. Snellen et al. (eds.), Amsterdam 2012, pp. 81-92.

¹⁴ J. Ondrová, *The Constitutional and Legal Basis of the Decision-Making Processes Applied by Public Administration Bodies in the Slovak Republic*, "Rocznik Administracji Publicznej" 2017, vol. 3, pp. 47-59.

and needs of their digital publics in order to improve the quality and the effectiveness of their communication.¹⁵

Digital technologies, social media and Internet environment in general have been praised for their democratizing influence in society, which seemingly allows anyone to participate and freely contribute to the online environment, while this influence is seen as driving new social and cultural transformations.¹⁶ According to Karamat and Farooq (2020) social media also help democracy work better by ensuring easy entrance by the citizen in political debates.¹⁷ Moreover, governments and citizens should use social media in ways that foster important aspects of democratic governance, mainly participation, deliberation, and collaboration.¹⁸ In the context of public policy, the use of social media increases the likelihood of popular acceptance of public choices but also make the administration more open and reliable in the eyes of the citizen, who holds sovereignty in a democratic state governed by the rule of law.¹⁹

On the other hand, the impacts of social media use can be described as contradictory in some spheres of life, while democratic governance is one of them. It must be said that social media are developed and maintained by third-party companies, and individuals can easily use these platforms.²⁰ In this regard, there are minimal limitations connected with the use of social media both by public administration organizations and individuals (citizens). These days, social media platforms are being used in such a way as to manipulate the opinions of individuals and to influence the outcomes of public policy process in such a way that these are posing difficulties to policymakers, political leaders and intelligence agencies.²¹

The use of social media should be based on openness to sharing, a clear understanding of transparency, a desire to work collaboratively and a new literacy of under-

¹⁵ A. Lovari, L. Parisi, *Listening to Digital Publics: Investigating Citizens' Voices and Engagement within Italian Municipalities' Facebook Pages*, "Public Relations Review" 2015, vol. 41, no. 2, pp. 205-213.

¹⁶ Ch. Valentini, *Review Is Using Social Media "Good" for the Public Relations Profession? A Critical Reflection*, "Public Relations Review" 2015, vol. 41, no. 2, pp. 170-177.

¹⁷ A. Karamat, A. Farooq, *Emerging Role of Social Media in Political Activism: Perceptions and Practices*, "South Asian Studies" 2020, vol. 31, no. 1, pp. 381-396.

¹⁸ L. A. Brainard, *Fostering Engagement...*

¹⁹ L. Todisco et al., *Exploring Social Media Usage...*

²⁰ J. I. Criado, J. Villodre, *Revisiting Social Media Institutionalization in Government. An Empirical Analysis of Barriers*, "Government Information Quarterly" 2022, vol. 39, 101643, pp. 1-13.

²¹ A. Upadhyay, H.C. Verma, *Social Media Platforms: Pressing Need for Neutrality*, 2021. Available at: <https://theguardian.com/social-media-platforms-pressing-need-for-neutrality/> (12.04.2023).

standing how social media work.²² According to some experts,²³ an important part of this process is social media institutionalization, which can be defined as the formal decision to deliberately incorporate and enact these technologies in the organization or routinize them into the organizational processes.

Public administration organizations use their official social media pages, while the intensity and frequency of their use depends on the character of certain organization (ministry, cities, public institutions, etc.). We might agree with Laforest (2013) that social media institutionalization needs to be a part of a larger institutional framework for engagement policy that helps democracy work.²⁴ Public administration organizations are sophisticated types of formal organizations. In this regard the positions and importance of social media usage must be clearly defined. This ambition can be achieved through the formulation of social media policies.

3. Social media policies

Social media policy must be defined in the context of social media strategy. Both terms have important role in institutionalization of social media in the sphere of public administration. The position of social media policies and social media strategies is different, but they are very closely interconnected.

A social media strategy is focused on interactions on official social media pages within a public administration organization's overall information and communication strategy. Social media strategy is evaluated in accordance with the organization's mission. On the other hand, social media policies help public administration organizations to address both employees' and citizens' behaviour on their official social media pages. In this regard, social media policies are final and important part of successful social media strategy, while good social media policy includes instructions and guidelines for citizens and justify organizations' action in situations when citizens violate the rules

²² A. Miller, *Cultural Barriers to...*

²³ S. Bretschneider, M. Parker, *Organization Formalization, Sector and Social Media: Does Increased Standardization of Policy Broaden and Deepen Social Media Use in Organizations?*, "Government Information Quarterly" 2016, vol. 33, no. 4, pp. 614-628; I. Mergel, *Social Media Institutionalization in the U.S. Federal Government*, "Government Information Quarterly" 2016, vol. 33, no. 1, pp. 142-148.

²⁴ R. Laforest, *Deep and Wide: Citizen Engagement in the Era of Social Media* [in:] *Canadian Public Administration in the 21st Century*, Ch. Conteh, I. Roberge (eds.), Boca Raton 2013, pp. 61-78.

by using foul language, posting off-topic comments on an official social media page, or engaging in other inappropriate online behaviour.²⁵

Social media policies have commonly accepted content and key attributes. Social media policies of public administration organizations should be elaborated in accordance with at least minimal standards. As shown in the Figure 1: Core elements of social media policies in the sphere of public administration, Hrdinova et al. (2010) and Bandy and Mattoo (2013) discussed in their studies eight core elements of social media policies in the sphere of public administration, which can be described as follows:²⁶

Employee access – Social media policies must define employees' access to social media during the execution of their official duties at work. In this sense, the generally accepted rule says that employees can use social media sites for the purposes of carrying out official professional development or any personnel interests. On the other hand, public administration organizations can limit the access to social media, allowing access only for the specific types of individuals or functions. The main reason is based on the statement, that the nature of social media is blurring line between personal and official use. Management of organization cannot accept the situation when the use of social media could harm the execution of relevant competences of the employees.

Social media account management – Within the scope of transparency and authenticity of social media use, account management is very important in the sphere of public administration. Account management in an organization is required to keep record of social media accounts created, maintained and closed by its employees for work or professional use. In this regard, account management policy in public administration organization must clearly be defined. Individuals with administrator rights have access to all features of that social media page. The lack of clearly defined rules may lead to a situation where organization may lose access to account management and rights to administrate the account.

Acceptable Use – This element is focuses not only on the use of social media, but also the use of Internet and other technologies by the employees. However, there is also very thin line between acceptable and non-acceptable use of these new digital technologies. Organizations should define acceptable use, mainly in the context of personal interests.

²⁵ I. Mergel, *Designing Social Media Strategies and Policies* [in:] *Handbook of Public Administration*, J. L. Perry, R. K. Christensen (eds.), San Francisco 2015, pp. 456-468.

²⁶ J. Hrdinová et al., *Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements*, NY 2010; M. T. Bandy, M. M. Mattoo, *Social Media in e-Governance: A Study with Special Reference to India*, "Social Networking" 2013, vol. 2, pp. 47-56.

Employee Conduct – Employee behaviour is regulated through many legal and ethical norms. Public administration organization can (1) revise existing ethical norm, or (2) create a complementary norm that deals with specific behaviour in online space while using digital technologies. Anyway, these rules for employees that govern social media pages must be revised periodically to cover the necessary, fresh and challenging social media issues.

Content – Information created and shared via official social media pages is freely available. In this regard, the permissions for sharing of text, photo or video must be clearly defined. Organizations must define who is allowed to create and post content on social media pages. On the other hand, social media policy must also address what type of official content is allowed to be posted on employees' personal or professional social media pages.

Security – Security issues go beyond the social media policy. Security standards and norms must be elaborated for all public administration data and relevant technical infrastructure. Within the scope of official social media pages, organizations must deal with various technological and behavioural risks, such as security of their data, hyperlinks to other web sites with possible inappropriate or unauthorized content, filtering and monitoring official social media pages, etc.

Legal Issues – Social media usage must respect existing laws and regulations. This fact is even more important, if we consider that public administration is strictly regulated by the legal norms. Legal guidelines ensure that responsible employees abide by existing legal norms when using functionalities and tools of social media page. However, exponential development of social media has created possibilities for unique technological, behaviour, and social crimes which may not be directly covered under existing societal and legal norms. In this regard, legal rules focusing on social media usage must be systematically revised.

Citizens Conduct – Since social media institutionalization, citizens can discuss and react to published content in real time. Simultaneously, citizens are also allowed to directly post text, audio or video as comments. In this regard, rules for citizen engagement with the government must be created. These rules regulate various aspects of feedback and comments (two-way interaction) including whether to allow comments and feedback or not, penalties for use of offensive language, inciting violence and promoting illegal activity. Summing up, such inappropriate behaviour of some individuals might not harm only the public administration organization and its goals and trust, but also other citizens.



Figure 1: Core elements of social media policies in the sphere of public administration
Source: Hrdinova et al., (2010); Banday, Mattoo (2013)

Core elements of social media policies represent universally accepted standards. Described eight core elements have become the conventional way to describe necessary rules and norms, the observance of which should be respected by employees, managers, politicians, as well as citizens.

4. New challenges to social media usage in public administration

Social media are by their nature very fluid phenomena. Development of social media networking sites is very fast and new functionalities are added almost on daily basis. However, public administration organization must reflect the newest trends and challenges, mainly the emphasizing of benefits that promote democratic governance. The Figure 2: Major challenges of social media policies in public administration shows selected challenges of contemporary social media use by public administration organizations.



Figure 2: Major challenges of social media policies in public administration
Source: Author's own material

Following five major challenges reflects issues discussed by the theoreticians from various scientific disciplines, mainly experts on public administration, law experts, political scientists, IT engineers, as well as social media experts. Attention will be put to information disorder, political neutrality, administration outsourcing and advertising, legitimacy, and rapid and unpredictable development of social media.

4.1. Information disorder

Over the past years, a new issue has been raised with focus on providing, searching and sharing of information. The battle against disinformation, fake news and hate speech has become important element of information literacy. Simultaneously, the issue of information disorder can be characterized as one of the biggest challenges for contemporary democracies and democratic governance.

Disinformation is false or misleading content shared with an intention to harm individuals, organizations, or states. Fake news describes fictional or distorted events

and information in the context of existing reality. Hate speech must be also perceived as the kind of behaviour that relates to disinformation and fake news, which aims to influence the behaviour and thinking of the others. Hate speech might be the product of fake news and disinformation. For this study, informational disorder is caused by the creation and sharing of information with false or harmful content, which can cause any harm to the functioning of state, democratic governance, or society. In this regard, disinformation, fake news and hate speech are created intentionally for the profit of particular entity, to harm selected individual, groups or society, or just to evolve social tensions in contemporary democratic states governed by the rule of law. Information disorder is also connected with radicalization of young people.²⁷

Social media are often presented as the primary source of disinformation, fake news and hate speech.²⁸ Social media policies must respond to information disorder as a cross-cutting problem, mainly in the context of employee's conduct and citizens conduct. Informational disorder can be also seen as a trending issue from the legal and security perspective. At last but not least, content shared on the official social media pages has to respond to disinformation, fake news and hate speech if it is necessary. Public administration organizations must respond to specific disinformation threatening the trust of particular organizations, as well as general types of disinformation threatening other spheres of society, such as justice or healthcare.

The intention to fight information disorder must be defined by social media policies very clearly. The rules included in social media policy must generally prevent the creation, dissemination and promotion of information with false or harmful content.

4.2. Political neutrality

The execution of public administration competences is closely connected with politics. Almost each important decision in public administration and public policy is made by politicians. However, politicians represent their own political party and prefer specific set of values. In this regard, can the use of social media be influenced by these tendencies, or should official social media pages present politically neutral

²⁷ G. Brutovská, M. Béreš, *How do Revolting Young People Become Radicals–The Case of Slovakia*, "Athens Journal of Social Sciences" 2022, vol. 9, no. 2, pp. 181–202.

²⁸ A. Bridgman et al., *Infodemic Pathways: Evaluating the Role That Traditional and Social Media Play in Cross-National Information Transfer*, "Frontiers in Political Science" 2021, vol. 3, 648646, pp. 1–11; H. Luo et al., *Spread of Misinformation in Social Networks: Analysis Based on Weibo Tweets*, "Security and Communication Networks" 2021, vol. 2021, 7999760, pp. 1–23; G. Pennycook, D. G. Rand, *Fighting Misinformation on Social Media Using Crowdsourced Judgments of News Source Quality*, "Proceedings of the National Academy of Sciences" 2019, vol. 116, no. 2, pp. 2521–2526.

information? Can official social media pages of public administration organizations be misused to proclaim political values of heads of the office, mayors or ministers?

Social media help politicians to realize their political marketing efforts by giving them access to send messages to the target audience.²⁹ In this sense, targeting audience is the biggest reason for politicians to use social media as the most sophisticated online marketing tool. Politicians use this aspect of social media functioning mostly before the elections and during election campaigns. However, this aspect of social media is also available in the time between elections. The result indicates that some government officials were unable to maintain its political neutrality.³⁰ Simultaneously, K. Nahon (2016) argues that social media cannot exist without political involvement, because where there is social media there is politics and political neutrality is the exception rather than the norm in social media use.³¹

In this regard, political neutrality represents a very important issue of social media usage in the sphere of public administration. Social media tools should not be used to monitor citizens, groups or other political candidates. In this sense, administrators should not collect social media data and use them to gain power or advantage. As social media continues to change the nature of governance, the results also suggest that anonymity and neutrality remain important professional norm, mainly for the administrators of official social media pages.³²

Based on abovementioned, political neutrality is issue, which social media policies must deal with. The official social media pages must represent ideas and information presented by the organization. These issues must be clearly defined in social media policies, mainly in their connection to content, account management and legal issues. Politicians cannot use official social media pages for their own presentation and political marketing. Rules focusing on this type of social media content must be precisely described in social media policies, both for the administrators and politicians in managerial positions.

²⁹ J. Kahne, B. Bowyer, *The Political Significance of Social Media Activity and Social Networks*, "Political Communication" 2018, vol. 35, no. 3, pp. 470-493; M. Pal, *Social Media and Democracy: Challenges for Election Law and Administration in Canada*, "Election Law Journal" 2020, vol. 19, no. 2, pp. 200-213.

³⁰ R. A. Nugroho et al., *Government Official Political Neutrality in Digital Era: Challenge for Administrative Ethics?* [in:] *LAPA Annual Conference 2019 Proceedings*, B. Kusumasari (ed.), 2019, pp. 406-426.

³¹ K. Nahon, *Where There Is Social Media There Is Politics* [in:] *Routledge Companion to Social Media and Politics*, A. Burns et al. (eds.), New York 2016, pp. 39-55.

³² Ch. A. Cooper, *Public Servants, Anonymity, and Political Activity Online: Bureaucratic Neutrality in Peril?*, "International Review of Administrative Sciences" 2018, vol. 86, no. 3, pp. 496-512.

4.3. Administration outsourcing and advertising

The impact of social media can be seen in individual interactions, private organizations and even in public administration, politics and policymaking. Effective use of social media to influence changes in public policy is not yet a universal practice, because there are still substantial opportunities to expand their use.³³ However, the benefits of social media use are very difficult to reach, mainly without specific management approach.

Social media administration usually can be characterized as both very sophisticated and important process in the sphere of public administration.³⁴ Social media administration mostly consists of content creation, preparation of audio and video content, communication with citizens, analysing targeted audience, etc. Some public organizations may not have enough financial and mainly human capacities to handle some complicated social media activities. In this sense, the possibility to outsource this very specific service must be discussed. On the other hand, social media administration agencies mostly cooperate with private organizations, and some specific attributes of public administration must be considered. Otherwise, the goals and ambitions of public administration organizations would not be reached. Simultaneously, financial aspect of outsourced social media administration is also important factor, because public administration bodies must define benefits and limitations for this type of outsourcing.

Social media administration is closely connected with social media advertising, but this activity is directly connected with public expenditures. However, it must be added that social media advertising through social media campaigns is acceptable in the sphere of public administration. In comparison to traditional marketing tools, social media tools are more effective, as it was proven by many studies.³⁵ Social media advertising must be clearly demonstrated by public administration organization. Social media administrators should clearly declare the benefits of social media campaigns in the comparison with traditional marketing channels, such as radio, TV, billboard or newspaper.

³³ MLS Group, *The Digital and Social Media Revolution in Public Affairs: Where We Are and Where We're Going*, 2016. Available at: <https://www.astrid-online.it/static/upload/the-/the-digital-and-social-media-revolution-in-public-affairs.pdf> (12.04.2023).

³⁴ J. Benthous et al., *Social Media Management Strategies for Organizational Impression Management and Their Effect on Public Perception*, "Journal of Strategic Information Systems" 2016, vol. 25, no. 2, pp. 127-139; A. van Looy, *Social Media Management: Technologies and Strategies for Creating Business Value*, Cham 2016.

³⁵ M. Syrkiewicz-Świtała et al., 2018. *Prospects for the Use of Social Media Marketing Instruments in Health Promotion by Polish Marshal Offices*, "Frontiers in Public Health" 2018, vol. 6, no. 65, pp. 1-7; L. Zhou, T. Wang, *Social Media: A New Vehicle for City Marketing in China*, "Cities" 2014, vol. 37, pp. 27-32.

Social media policies should clearly declare basic framework for the administration of official social media pages, rules for administrators, as well as acceptable use of public finances on social media advertising. The above issues can influence social media policy rules focused on account management, security, acceptable use, as well as citizen and employee conduct. Simultaneously, these activities must respect the principles of transparency, openness and public control.

4.4. Legitimacy

Another very specific issue discussed within the use of social media by public administration organizations is the legitimacy of their use. Procedures and activities in digital media environment must meet minimal standards of equal opportunity for participation by all members relevant to talk about decision, because if public administration organizations are not able to secure this crucial ideal of democracy, then the legitimacy of social media is at least questionable.³⁶

Currently, it is very questionable to present results of social media surveys or questionnaires as legitimate decision of the public. However, results obtained through the social media surveys must be perceived as an important factor of public policy decisions. In this regard, these ideas or opinions can be perceived as policy inputs. On the other hand, there are still unanswered questions. Could everyone take part in the survey? Was everyone informed about the survey? Did everyone have enough information and time to decide? How many citizens living in the city likes particular official social media page?

Various studies confirmed that sentiment analysis is currently the most objective tool that helps to understand of the opinions presented on social media pages, mainly through the reactions and comments. In the recent years, the sentiment analysis has become very popular in research community.³⁷ The sentiment analysis is suitable to measure the public's attitude, mood, perception, and opinion towards the outcomes of public policy process. The popularity of this method was confirmed by various types of research papers, such as the analysis of perceptions on Madrid Metro System,³⁸

³⁶ M. Barisione, A. Michailidou, *Do We Need to Rethink EU Politics in the Social Media Era? An Introduction to the Volume* [in:] *Social Media and European Politics*, M. Barisione, A. Michailidou (eds.), London 2017, pp. 1-23; Ch. Poupa, *Social Networks...*

³⁷ V. M. Mäntylä et al., *The Evolution of Sentiment Analysis – A Review of Research Topics, Venues, and Top Cited Papers*, "Computer Science Review" 2018, vol. 27, pp. 16-32; E. Martínez-Cámara et al., *Sentiment Analysis in Twitter*, "Natural Language Engineering" 2014, vol. 20, no. 1, pp. 1-28.

³⁸ J. Osorio-Arjona et al., *Social Media Semantic Perceptions on Madrid Metro System: Using Twitter Data to Link Complaints to Space*, "Sustainable Cities and Society" 2021, vol. 64, 102530.

opinions on the infrastructure megaproject in Hong Kong,³⁹ understanding traffic safety culture in Washington,⁴⁰ the public's reactions on the subject of COVID-19⁴¹ or social media usage during Hurricane Matthew.⁴² Sentiment analysis is according to the Etter et al. (2018) additional legitimacy measure to surveys, rankings, and media clippings, because it gives immediate indication about the judgments of ordinary citizens represented in social media.⁴³ In this regard, the creation and sharing of content can be perceived as universal standard, far more important is the precise and careful work with obtained data and reactions of the public.

Based on the above, social media represent important communication channel during various conditions, such as public discussion on various issues, policymaking, participation of wider community, as well as during the time of crisis situations. In this sense, social media have an important role to play in contemporary democratic governance. However, the official social media pages cannot be the only communication platform that is preferred over the other communication platforms. Social media policies seem to be the right place where organizations should clarify mentioned discrepancies. Content, acceptable use, citizens and employees conduct can be perceived as most affected parts of social media policies. Public administration organizations must deal with these issues that limit the benefits of social media use.

4.5. Rapid and unpredictable development of social media

Rapid development of social media can be perceived as a challenge, which will be very important in the next years.⁴⁴ Society will face new challenges of the digital media environment, mainly through web 3.0 and web 4.0, artificial intelligence, interoperability of solutions, smart applications, 3D visualizations, as well as machine learning that allows software applications to become more accurate at predicting outcomes without

³⁹ Z. Zhou et al., *Online Public Opinion Analysis on Infrastructure Megaprojects: Toward an Analytical Framework*, "Journal of Management in Engineering" 2021, vol. 37, no. 1.

⁴⁰ M. Sujon, F. Dai, *Social Media Mining for Understanding Traffic Safety Culture in Washington State Using Twitter Data*, "Journal of Computing in Civil Engineering" 2021, vol. 35, no. 1.

⁴¹ K. Garcia, L. Berton, *Topic Detection and Sentiment Analysis in Twitter Content Related to COVID-19 from Brazil and the US*, "Applied Soft Computing" 2021, vol. 101, 107057.

⁴² F. Yuan et. al., *Understanding the Evolutions of Public Responses Using Social Media: Hurricane Matthew Case Study*, "International Journal of Disaster Risk Reduction" 2020, vol. 51, 101798.

⁴³ M. Etter et al., *Measuring Organizational Legitimacy in Social Media: Assessing Citizens' Judgments With Sentiment Analysis*, "Business & Society" 2018, vol. 57, no. 1, pp. 60-97.

⁴⁴ A. de Bem Machado et al., *Social Media Innovations in Digital Society* [in:] *Innovations and Social Media Analytics in a Digital Society*, J. M. Sousa, G. C. Marques (eds.), Boca Raton 2022, pp. 1-19; A. Bessarab et al., *Social Networks as a Phenomenon of the Information Society*, "Journal of Optimization in Industrial Engineering" 2021, Special issue, pp. 17-24.

being explicitly programmed to do so – to give public administration organizations and citizens something what they want to read, see, and share.

Public administration organizations will also face the transformation of infrastructure of digital media, mainly social media. The time required to adapt to one change is sometimes immediately followed by the need for another change. However, it must be said, that some characteristics of web 3.0 and web 4.0 can be identified in many aspects of the contemporary use of internet, searching and sharing of information. Social media policies should include universal applicable rules that will overcome fluid character of social media development.

5. Conclusion

Social media have become an important part of our lives. From the beginning of their existence, social media have driven various positive, negative and contradictory changes in our society. Exponential growth of digital media is faster than our ability to create proper legal acts, norms, standards, as well as strategies and policies.

This study highlights the importance of social media policies in the sphere of public administration. Social media policies elaborated by public administration organizations can be perceived as an important set of rules, which main role is to promote democratic governance when using social media. In this regard, the results confirmed that public administration organizations must deal with the various challenges when using their official social media pages. Major challenges of social media usage in the sphere of public administration were stressed, mainly information disorder, political neutrality, administration outsourcing and advertising, legitimacy, rapid and unpredictable development of social media.

Clear and concise rules included in social media policies might help social media administrators, politicians, employees and citizens to enhance democratic governance through the use of social media. The benefits of the study based on the statement that social media policies have important role and create more democratic rules for the use of social media in the sphere of public administration. The benefit of the article is also associated with fostering an interest in major challenges that affects the use of social media in the sphere of public administration.

Bibliography

- Banday M. T., Mattoo M. M., *Social Media in e-Governance: A Study with Special Reference to India*, "Social Networking" 2013, vol. 2, <http://dx.doi.org/10.4236/sn.2013.22006>.
- Bardovič J., Gašparík J., *Enablers of Participatory Budgeting in Slovakia During the COVID-19 Pandemic*, "Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration" 2021, vol. 29, no. 1, 1248, <https://doi.org/10.46585/sp29011248>.
- Barisione M., Michailidou A., *Do We Need to Rethink EU Politics in the Social Media Era? An Introduction to the Volume* [in:] *Social Media and European Politics*, M. Barisione, A. Michailidou (eds.), London 2017, https://doi.org/10.1057/978-1-137-59890-5_1.
- Benthaus J. et al., *Social Media Management Strategies for Organizational Impression Management and Their Effect on Public Perception*, "Journal of Strategic Information Systems" 2016, vol. 25, no. 2, <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2015.12.001>.
- Bessarab A. et al., *Social Networks as a Phenomenon of the Information Society*, "Journal of Optimization in Industrial Engineering" 2021, Special issue, <https://doi.org/10.22094/JOIE.2020.677811>.
- Bhandari A., Bimo S., *Why's Everyone on TikTok Now? The Algorithmized Self and the Future of Self-Making on Social Media*, "Social Media + Society" 2022, vol. 8, no. 1, <https://doi.org/10.1177/20563051221086241>.
- Brainard L. A., *Fostering Engagement Through Social Media? The Case of the Washington, DC* [in:] *Social Media for Government: Theory and Practice*, M. Zavattaro, T. A. Bryer (eds.), New York 2016.
- Bretschneider S., Parker M., *Organization Formalization, Sector and Social Media: Does Increased Standardization of Policy Broaden and Deepen Social Media Use in Organizations?*, "Government Information Quarterly" 2016, vol. 33, no. 4, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.005>.
- Bridgman A. et al., *Infodemic Pathways: Evaluating the Role That Traditional and Social Media Play in Cross-National Information Transfer*, "Frontiers in Political Science" 2021, vol. 3, 648646, <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.648646>.
- Brutovská G., Béreš M., *How do Revolting Young People Become Radicals-The Case of Slovakia*, "Athens Journal of Social Sciences" 2022, vol. 9, no. 2, https://doi.org/10.30958/ajss_v9i2.
- Bryer T., Zavattaro S., *Social Media and Public Administration*, "Administrative Theory & Praxis" 2011, vol. 33, no. 3, <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806330301>.
- Charest F. et al., *Public Relations and Social Media: Deliberate or Creative Strategic Planning*, "Public Relations Review" 2016, vol. 42, no. 4, <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2016.03.008>.
- Coombs W. T., *The Value of Communication During a Crisis: Insights from Strategic Communication Research*, "Business Horizons" 2015, vol. 58, no. 2, <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2014.10.003>.
- Cooper Ch. A., *Public Servants, Anonymity, and Political Activity Online: Bureaucratic Neutrality in Peril?*, "International Review of Administrative Sciences" 2018, vol. 86, no. 3, <https://doi.org/10.1177/0020852318780452>.
- Criado J. I., Rojas-Martín F., *Adopting Social Media in the Local Level of Government: Towards a Public Administration 2.0?* [in:] *Social Media and Local Governments. Public Admini-*

- stration and Information Technology, M. Sobaci (ed.), vol. 15, Cham 2016, https://doi.org/10.1007/978-3-319-17722-9_8.
- Criado J. I., Villodre J., *Revisiting Social Media Institutionalization in Government. An Empirical Analysis of Barriers*, "Government Information Quarterly" 2022, vol. 39, 101643, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101643>.
- De Bem Machado A. et al., *Social Media Innovations in Digital Society* [in:] *Innovations and Social Media Analytics in a Digital Society*, J. M. Sousa, G. C. Marques (eds.), Boca Raton 2022, <https://doi.org/10.1201/9781003189848>.
- Effing R., Spil T. A. M., *The Social Strategy Cone: Towards a Framework for Evaluating Social Media Strategies*, "International Journal of Information Management" 2016, vol. 36, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2015.07.009>.
- Eom J. S. et al., *Can Social Media Increase Government Responsiveness? A Case Study of Seoul, Korea*, "Government Information Quarterly" 2018, vol. 35, no. 1, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.10.002>.
- Etter M. et al., *Measuring Organizational Legitimacy in Social Media: Assessing Citizens' Judgments With Sentiment Analysis*, "Business & Society" 2018, vol. 57, no. 1, <https://doi.org/10.1177/0007650316683926>.
- Garcia K., Berton L., *Topic Detection and Sentiment Analysis in Twitter Content Related to COVID-19 from Brazil and the USA*, "Applied Soft Computing" 2021, 107057, <https://doi.org/10.1016/j.asoc.2020.107057>.
- Hrdinová J. et al., *Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements*, New York 2010.
- Kahne J., Bowyer B., *The Political Significance of Social Media Activity and Social Networks*, "Political Communication" 2018, vol. 35, no. 3, <https://doi.org/10.1080/10584609.2018.1426662>.
- Karamat A., Farooq A., *Emerging Role of Social Media in Political Activism: Perceptions and Practices*, "South Asian Studies" 2020, vol. 31, no. 1.
- Kent M. L., Li Ch., *Toward a Normative Social Media Theory for Public Relations*, "Public Relations Review" 2020, vol. 46, no. 1, 101857, <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2019.101857>.
- Kim J. W. et al., *The Public as Active Agents in Social Movement: Facebook and Gangjeong Movement*, "Computers in Human Behavior" 2014, vol. 37, <https://doi.org/10.1016/j.chb.2014.04.038>.
- Laforest R., *Deep and Wide: Citizen Engagement in the Era of Social Media* [in:] *Canadian Public Administration in the 21st Century*, Ch. Conteh, I. Roberge (eds.), Boca Raton 2013.
- Lin Y. L., *A Comparison of Selected Western and Chinese Smart Governance: The Application of ICT in Governmental Management, Participation and Collaboration*, "Telecommunications Policy" 2018, vol. 42, no. 10, <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.07.003>.
- Lovari A., Parisi L., *Listening to Digital Publics: Investigating Citizens' Voices and Engagement within Italian Municipalities' Facebook Pages*, "Public Relations Review" 2015, vol. 41, no. 2, <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2014.11.013>.
- Luo H. et al., *Spread of Misinformation in Social Networks: Analysis Based on Weibo Tweets*, "Security and Communication Networks" 2021, vol. 2021, 7999760, <https://doi.org/10.1155/2021/7999760>.

- Manca M. et al., *Using Social Media to Characterize Urban Mobility Patterns: State-of-the-art Survey and Case-study*, "Online Social Networks and Media" 2017, vol. 1, <https://doi.org/10.1016/j.osnem.2017.04.002>.
- Mäntylä V. M. et al., *The Evolution of Sentiment Analysis – A Review of Research Topics, Venues, and Top Cited Papers*, "Computer Science Review" 2018, vol. 27, <https://doi.org/10.1016/j.cosrev.2017.10.002>.
- Martínez-Cámara E. et al., *Sentiment Analysis in Twitter*, "Natural Language Engineering" 2014, vol. 20, no. 1, <https://doi.org/10.1017/S1351324912000332>.
- Mergel I., *Designing Social Media Strategies and Policies* [in:] *Handbook of Public Administration*, J. L. Perry, R. K. Christensen (eds.), San Francisco 2015.
- Mergel I., *Social Media Institutionalization in the U.S. Federal Government*, "Government Information Quarterly" 2016, vol. 33, no. 1, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.002>.
- Mihálik J. et al., *Social Media and Political Communication of Youth Political Organisations in Slovakia, Czechia and European Level: A Cross-Case Analysis*, "Social Sciences, MDPI" 2022, vol. 11, no. 2, <https://doi.org/10.3390/socsci11020069>.
- Miller A., *Cultural Barriers to Organizational Social Media Adoption* [in:] *Social Knowledge: Using Social Media to Know what You Know*, J. P. Girard, J. L. Girard (eds.), Hershey 2011, <https://doi.org/10.4018/978-1-60960-203-1.ch006>.
- MLS Group, *The Digital and Social Media Revolution in Public Affairs: Where We Are and Where We're Going*, 2016, <https://www.astrid-online.it/static/upload/the-/the-digital-and-social-media-revolution-in-public-affairs.pdf>.
- Nahon K., *Where There Is Social Media There Is Politics* [in:] *Routledge Companion to Social Media and Politics*, A. Burns et al. (eds.), New York 2016.
- Nugroho R. A. et al., *Government Official Political Neutrality in Digital Era: Challenge for Administrative Ethics?* [in:] *LAPA Annual Conference 2019 Proceedings*, B. Kusumasari (ed.), 2019, <https://doi.org/10.30589/proceedings.2019.244>.
- Ondrová J., *The Constitutional and Legal Basis of the Decision-Making Processes Applied by Public Administration Bodies in the Slovak Republic*, "Rocznik Administracji Publicznej" 2017, vol. 3, <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.17.004.7055>.
- Osorio-Arjona J. et al., *Social Media Semantic Perceptions on Madrid Metro System: Using Twitter Data to Link Complaints to Space*, "Sustainable Cities and Society" 2021, vol. 64, 102530, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2020.102530>.
- Paganoni M. C., *City Branding and New Media: Linguistic Perspectives, Discursive Strategies and Multimodality*, London 2015, <https://doi.org/10.1057/9781137387967>.
- Pal M., *Social Media and Democracy: Challenges for Election Law and Administration in Canada*, "Election Law Journal" 2020, vol. 19, no. 2, <https://doi.org/10.1089/elj.2019.0557>.
- Pennycook G., Rand D. G., *Fighting Misinformation on Social Media Using Crowdsourced Judgments of News Source Quality*, "Proceedings of the National Academy of Sciences" 2019, vol. 116, no. 2, <https://doi.org/10.1073/pnas.1806781116>.
- Poupa Ch., *Social Networks and e-Voting: A New Impulse for Democracy?* [in:] *Public Administration in the Information Age*, I. Snellen et al. (eds.), Amsterdam 2012, <https://doi.org/10.3233/978-1-61499-137-3-81>.
- Saroj A., Pal S., *Use of Social Media in Crisis Management: A Survey*, "International Journal of Disaster Risk Reduction" 2020, vol. 48, 101584, <https://doi.org/10.1016/j.ij-drr.2020.101584>.

- Sobaci M. Z., *Social Media and Local Governments: An Overview* [in:] *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*, M. Z. Sobaci (ed.), Cham 2016, https://doi.org/10.1007/978-3-319-17722-9_1.
- Stieglitz S. et al., *Use of Social Media for Political Communication* [in:] *PACIS 2012 Proceedings*, 2012.
- Sujon M., Dai F., *Social Media Mining for Understanding Traffic Safety Culture in Washington State Using Twitter Data*, "Journal of Computing in Civil Engineering" 2021, vol. 35, no. 1, [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CP.1943-5487.0000943](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CP.1943-5487.0000943).
- Syrkiewicz-Świtała M. et al., *Prospects for the Use of Social Media Marketing Instruments in Health Promotion by Polish Marshal Offices*, "Frontiers in Public Health" 2018, vol. 6, no. 65, <https://doi.org/10.3389/fpubh.2018.00065>.
- Todisco L. et al., *Exploring Social Media Usage in the Public Sector: Public Employees' Perceptions of ICT's Usefulness in Delivering Value Added*, "Socio-Economic Planning Sciences" 2021, vol. 73, 100858, <https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100858>.
- Trifiro B. M., Gerson J., *Social Media Usage Patterns: Research Note Regarding the Lack of Universal Validated Measures for Active and Passive Use*, "Social Media + Society" 2019, vol. 5, no. 2, <https://doi.org/10.1177/2056305119848743>.
- Upadhyay A., Verma H., *Social Media Platforms: Pressing Need for Neutrality*, 2021, <https://thedailyguardian.com/social-media-platforms-pressing-need-for-neutrality/>.
- Valentini Ch., *Review Is Using Social Media "Good" for the Public Relations profession? A Critical Reflection*, "Public Relations Review" 2015, vol. 41, no. 2, <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2014.11.009>.
- Van Looy A., *Social Media Management: Technologies and Strategies for Creating Business Value*, Cham 2016, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21990-5>.
- Whitting A., Williams D., *Why People Use Social Media: a Uses and Gratifications Approach*, "Qualitative Market Research" 2013, vol. 16, no. 4, <https://doi.org/10.1108/QMR-06-2013-0041>.
- Yuan F. et al., *Understanding the Evolutions of Public Responses Using Social Media: Hurricane Matthew Case Study*, "International Journal of Disaster Risk Reduction" 2020, vol. 51, 101798, <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.101798>.
- Zavattaro S., *Social Media in Public Administration's Future a Response to Farazmand*, "Administration & Society" 2013, vol. 45, no. 2, <https://doi.org/10.1177/0095399713481602>.
- Zhou L., Wang T., *Social Media: A New Vehicle for City Marketing in China*, "Cities" 2014, vol. 37, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.11.006>.
- Zhou Z. et al., *Online Public Opinion Analysis on Infrastructure Megaprojects: Toward an Analytical Framework*, "Journal of Management in Engineering" 2021, vol. 37, no. 1, [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000874](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000874).

JAKUB KOZŁOWSKI¹

OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W PRZYPADKU STOSOWANIA SZTUCZNEJ INTELIGENCJI PRZEZ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ W UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRAKT: Celem opracowania jest przybliżenie problematyki związanej ze specyficzną formą e-administracji, którą jest wykorzystanie przez organy władzy publicznej sztucznej inteligencji (SI), patrząc przez pryzmat ochrony praw podstawowych. Podstawą do prowadzonej w tym zakresie analizy jest przedstawienie różnic pomiędzy konwencjonalnie rozumianą cyfryzacją, a użyciem systemów wykorzystujących sztuczną inteligencję. Istotny punkt rozważań dotyczy szans i wyzwań związanych z posługiwaniem się sztuczną inteligencją przez e-administrację, co łączy się z ewaluacją potencjalnych zagrożeń dla praw podstawowych. Prowadzi to do ewaluacji propozycji rozporządzenia – aktu w sprawie sztucznej inteligencji – w kontekście gwarancji służących ochronie praw podstawowych przed zidentyfikowanym wcześniej ryzykiem, a także przyjętego przez Komisję Europejską podejścia humanocentrycznego.

SŁOWA KLUCZOWE: prawa podstawowe, sztuczna inteligencja, UE, Akt w sprawie sztucznej inteligencji

PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE CASE OF THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE BY PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The aim of the study is to present the issues related to the specific form of e-administration, which is the use of artificial intelligence by public authorities,

¹ Mgr Jakub Kozłowski, doktorant w Katedrze Prawa Europejskiego UJ, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych UJ, <https://orcid.org/0000-0003-2889-1426>.

looking through the prism of protection of fundamental rights. The basis for the analysis carried out in this area is the presentation of the differences between the conventionally understood digitization and the use of systems based on artificial intelligence. An important point is to consider the opportunities and challenges related to the use of artificial intelligence by e-government, combining them with the evaluation of potential threats to fundamental rights. This leads to an evaluation of the proposal for the Regulation on Artificial Intelligence Acts, in the context of guarantees to protect fundamental rights from previously identified risks, as well as the human-centric approach adopted by the Commission.

KEYWORDS: fundamental rights, artificial intelligence, EU, AI Act

1. Wprowadzenie

Przedmiot zainteresowania badaczy skupionych wokół projektu eGovEU+ dotyczy jednej z największych szans na optymalizację administrowania (czyli wykonywanie czynności zmierzających do zarządzania procesami), jaką jest ich digitalizacja². Prawnicy konkretyzują administrowanie do tego wykonywanego przez państwo i jego różnorodnych emanacji. Cyfryzacja materializuje się w tym kontekście poprzez działania mające na celu projektowanie i implementację rozwiązań tworzących tzw. e-administrację. W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa ujęcia definicyjne samego pojęcia e-administracji.

Pierwsze z nich, określane jako „wąskie”, dotyczy umożliwienia korzystania z usług publicznych obywatelom za pomocą drogi elektronicznej³. Druga koncepcja ma szerszy zakres, obejmuje bowiem dodatkowo takie cele jak wzmocnienie partycypacji obywatela w procesach demokratycznych czy zwiększenie poparcia dla polityk państwa⁴. Warto dodać, że ujęcie to jest właściwe m.in. dla Unii Europejskiej⁵. W przypadku wspomnianej drogi, celem jest nie tylko zwiększenie efektywności wykonywania określonych

² Więcej informacji na temat projektu „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich”, zob. eGovEU+, <https://egov.project.uj.edu.pl/start> (18.08.2022).

³ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, „Studia BAS” 2009, nr 3(19), s. 58-59.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Komisja Europejska podkreśla wskazane aspekty w swojej komunikacji, zob. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment> (18.08.2022). Znajduje to także odzwierciedlenie w *Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie e-demokracji w Unii Europejskiej: potencjał i wyzwania*, która akcentuje wzmocnienie instrumentów demokracji tradycyjnej, ale także stworzenie nowych narzędzi, takich jak np. administracja elektroniczna, e-rządzenie, e-debaty, e-uczestnictwo i e-głosowanie; Dz.Urz. UE 2020, C 263/156, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017IP0095> (18.08.2022).

zadań przez organy administracji publicznej, ale także próba wykorzystania procesów związanych z wprowadzeniem rozwiązań digitalizujących, stymulując określone obszary działania państwa do przeprowadzenia zmiany jakościowej. Może się ona realizować nie tylko poprzez ułatwienie dostępu do administracji publicznej (w ujęciu wąskim), ale też tworzenie nowych rozwiązań czy instytucji, które skuteczniej i bardziej inkluzywnie dadzą szansę partycypacji obywatelom. Naturalnym skutkiem takiego ujęcia powinno być skuteczniejsze egzekwowanie wielu wolności i praw ujętych w *Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej*, m.in. prawa do dobrej administracji z art. 41 *Karty*, ale również wolności wypowiedzi i informacji⁶.

Proces ten, chociaż jednoznacznie pozytywny, wymaga dwóch istotnych oraz bezpośrednio powiązanych ze sobą czynników: zaufania obywateli oraz zapewnienia gwarancji efektywnie chroniących ich prawa podstawowe w obliczu nowych wyzwań związanych bezpośrednio z cyfryzacją. Jeśli jedna z tych okoliczności nie zaistnieje, wtedy być może zostaną zrealizowane założenia e-administracji w ujęciu wąskim, ale porażką zakończy się implementacja idei stanowiących oś szerokiego rozumienia tego pojęcia.

Charakterystyka ta jest właściwa dla procesu cyfryzacji administracji publicznej. Dodatkowo, wskazane powyżej czynniki są łatwiejsze do osiągnięcia, ponieważ większość aspektów związanych z ich implementacją, których podstawą są rozwiązania wykorzystywane w codziennym życiu, jest obywatelom w dużym stopniu znana. Są one stosowane powszechnie w państwach członkowskich UE, do czego przyczynia się trend, zgodnie z którym poziom wykluczenia cyfrowego, mimo iż ciągle jest ono znaczącym problemem, maleje⁷. Ponadto, co do zasady, wprowadzanie rozwiązań, których celem jest ułatwienie obywatelom korzystania z usług publicznych, spotyka się z ich aprobatą, co także stanowi podstawę do realizowania celów zawartych w szerokim zakresie oddziaływania e-administracji.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się, kiedy pochylimy się nad procesem znacznie bardziej innowacyjnym i mniej znanym niż konwencjonalnie rozumiana cyfryzacja, czyli wykorzystaniem sztucznej inteligencji przez e-administrację. Korzyści płynące z tego zjawiska mogą być znaczące, niemniej nie jest ono jeszcze procesem powszechnym na

⁶ *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE 2012, C 326/02, s. 291-407, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT> (18.08.2022).

⁷ Wniosek na podstawie badań M. Ćwiek. Zob. M. Ćwiek, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 131(2), s. 219.

tyle, aby budziło zaufanie społeczne. Problem dostrzega Komisja Europejska, uznając zaufanie za jeden z dwóch filarów, na których miałby opierać się rozwój SI w UE⁸.

Dlatego też w dalszych rozważaniach przybliżę potencjał tkwiący w wykorzystaniu sztucznej inteligencji w e-administracji, zaznaczając także związane z tym wyzwania. Dokonam również fundamentalnej ewaluacji propozycji legislacyjnych poprzez kryterium efektywności wobec ochrony praw podstawowych.

2. Szanse i wyzwania związane z wykorzystywaniem sztucznej inteligencji przez e-administrację

Rozważania na temat szans i wyzwań dotyczących wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji przez administrację publiczną należy rozpocząć od porównania z tym samym procederem, ale w przypadku podmiotów prywatnych. Co do zasady, patrząc z czysto technicznego punktu widzenia, najbardziej intuicyjne korzyści będą analogiczne. Niemniej istnieje zasadnicza różnica w zakresie celu implementacji rozwiązań wykorzystujących sztuczną inteligencję przez podmioty realizujące zadania publiczne oraz te działające komercyjnie. Druga grupa bowiem posługuje się różnorodnymi technologiami jako elementami optymalizującymi jej działania, pozwalającymi wprowadzać nowe usługi lub udoskonalać te istniejące. Serwisy i aplikacje streamingowe, takie jak Spotify, Tidal czy Netflix, wykorzystują SI do maksymalizowania czasu, który użytkownik spędza na słuchaniu muzyki lub oglądaniu filmów. Osiąga to m.in. poprzez inteligentny system proponujący konsumentom kultury popularnej kolejne, dobrane do ich preferencji (być może niedługo także do aktualnego nastroju) utwory. Końcową metryką, przez którą korporacje oceniają efektywność wprowadzonego rozwiązania, będą kryteria komercyjne.

Inaczej jest w przypadku organów administracji publicznej. Ich pozycja jest unikalna, muszą one brać bowiem pod uwagę wiele dodatkowych czynników, działając jednocześnie w granicach wyznaczanych przez zasadę legalności⁹. Należy zaznaczyć,

⁸ Zob. Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania*, Bruksela, 19.02.2020 r., COM(2020) 65 final, s. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0065> (5.04.2023).

⁹ Kwestie zakresu i znaczenia zasady legalności w kontekście działań administracji analizuje S. Dudzik. Zob. S. Dudzik, *Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, s. 15-17.

iż w przypadku podmiotów publicznych ryzyka mogą być znacznie bardziej doniosłe niż te identyfikowane w kontekście działalności podmiotów prywatnych.

Po pierwsze, ewentualne nadużycia lub problemy techniczne rzutują bezpośrednio na zaufanie obywateli do całej administracji publicznej, a tym samym do państwa. Czynnikiem ten jest szczególnie delikatny, jeśli uwzględnimy charakterystykę obywateli, która implikuje potencjalną nieufność do wykorzystania SI w administracji. Po drugie, w przypadku implementacji systemów SI do działań administracji publicznej będzie ona obejmowała obywateli bez względu na ich wolę, inaczej niż wobec podmiotów prywatnych. Owszem, konstatacja ta zakłada wysoką świadomość konsumencką oraz skuteczne mechanizmy jej ochrony. Naturalnie nie zawsze te przesłanki zachodzą, szczególnie w przypadku wykorzystania algorytmów. Projektowane przepisy w tym zakresie powinny jednak zapewnić co najmniej standard, w którym konsument wie, że podmiot, z którego usług korzysta, posługuje się algorytmami bazującymi na sztucznej inteligencji i może podjąć decyzję, czy chce dalej wykorzystywać tego typu rozwiązania. Po trzecie wreszcie, użycie sztucznej inteligencji stwarza pole do wprowadzania opresyjnych polityk przez państwo, a realizowanych przez jego administrację. Dlatego też wykorzystanie SI w e-administracji jest szczególnie narażone na potencjalne nadużycia władzy publicznej. Gwarancją, która powinna stanowić barierę zabezpieczającą przed naruszeniem tej kruchej granicy, jest skuteczny i budzący zaufanie system, efektywnie chroniący prawa podstawowe.

Zasadniczą, najbardziej intuicyjną korzyścią wynikającą z uciekania się do sztucznej inteligencji przez organy władzy publicznej jest możliwość optymalizacji wielu procesów, m.in. wykonywania czynności materialno-technicznych. Wykorzystanie systemów SI pozwala na automatyzowanie pracy urzędników, co umożliwia alokację ich zaangażowania w inne zadania, wymagające kreatywności czy innowacyjności¹⁰. Skuteczne użycie powyższej technologii na tym polu byłoby też najprawdopodobniej pozytywnie odebrane przez społeczeństwo, gdyż ułatwiłoby im interakcje z organami władzy publicznej. Dodatkowo, wykorzystanie innowacyjnych systemów wykorzystujących np. różnego rodzaju chatboty może znacznie poprawić komfort korzystania z usług publicznych, szczególnie grupom takim jak osoby z niepełnosprawnościami¹¹. Największym wyzwaniem stojącym wobec przedstawionych powyżej zastosowań SI jest kwestia przetwarzania danych¹². Problemem jest to, czy obecne przepisy dotyczące

¹⁰ M. Manzoniet al., *AI Watch. Road to the Adoption of Artificial Intelligence by the Public Sector*, Luxembourg 2022, s. 14.

¹¹ *Ibidem*, s. 15.

¹² Problem przetwarzania danych przez systemy sztucznej inteligencji zauważają autorzy raportu *Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary Perspectives on Emerging Challenges, Opportunities, and*

przetwarzania danych osobowych są relewantne w kontekście wyzwań generowanych przez systemy SI.

O ile poprzednio opisany sposób na wykorzystanie SI przez e-administrację nie budzi kontrowersji w dyskursie, o tyle możliwość podejmowania przez systemy sztucznej inteligencji decyzji już jest przedmiotem sporu. Systemy te, działając na podstawie przetworzonych danych dotyczących stanu faktycznego, są w stanie wydać rozstrzygnięcie w sprawie. Głównym argumentem za dopuszczeniem takiego rozwiązania jest teoretyczny obiektywizm i neutralność sztucznej inteligencji, pozwalający zachować maksymalną przejrzystość wydawanych decyzji. Może to także istotnie wpłynąć na ograniczenie korupcji. W literaturze wspomina się próby wprowadzania takich rozwiązań. Jedną z nich jest automatyzacja decyzji związanych z procesami migracyjnymi realizowana w takich państwach jak Kanada, Stany Zjednoczone czy Australia i Nowa Zelandia¹³. Paradoksalnie, każda z tych prób spotykała się z krytyką ze względu na utrwalanie krzywdzących stereotypów, a także stronniczość ostatecznych decyzji¹⁴. Problemy te wynikały z tendencyjnych kryteriów, będących konsekwencją aktualnej agendy politycznej wyżej wymienionych państw.

Często poruszonym w dyskursie zagadnieniem jest także potencjalny *bias*, jakim mogą cechować się systemy sztucznej inteligencji, co może prowadzić do dyskryminacji na tle rasowym czy płciowym¹⁵. Nie zmienia to faktu, iż negatywne nastawienie pojawia się z dwóch powodów: 1) błędów technicznych, które można wyeliminować; 2) uprzedzeń, które i tak występują w danym społeczeństwie, a systemy je powielają. W drugim przypadku także w kwestii decyzji podejmowanych przez człowieka może ono znaleźć swoje odbicie, a system sztucznej inteligencji kierujący się neutralnymi i sprawiedliwymi kryteriami daje większe szanse ich minimalizacji. Dlatego też występowanie tego typu zjawiska nie przekreśla możliwości wykorzystania SI w procesie podejmowania decyzji, ale zmusza do zapewnienia szczególnych, antydyskryminacyjnych gwarancji ochronnych.

Wykorzystanie SI przez organy władzy publicznej umożliwia stworzenie rozwiązań profilowanych na minimalizowanie negatywnych skutków zjawisk, m.in. pandemii

Agenda for Research, Practice and Policy, Y.K. Dwivedi et al. (ed.), „International Journal of Information Management” Vol. 57, 2019, No. 7, s. 8.

¹³ P. Molnar, *AI and Migration Management*, [w:] *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, M.D. Dubber, F. Pasquale, S. Das (ed.), New York 2020, s. 777.

¹⁴ Por. *ibidem*. Zob. także L. Tan, *Immigration NZ's Data Profiling „Illegal” Critics Say*, „New Zealand Herald” 5.04.2018 r., https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12026585 (18.08.2022).

¹⁵ Zob. T. Gebru, *Race and Gender*, [w:] *The Oxford Handbook...*, s. 252-269.

czy kryzysu klimatycznego¹⁶. Możliwe może stać się także realizowanie znaczących przedsięwzięć takich jak tworzenie tzw. inteligentnych miast (*smart cities*), będących odpowiedzią na wiele problemów, z którymi zmagają się współczesne aglomeracje¹⁷.

Analizując przykład inteligentnych miast, w literaturze słusznie podnosi się obawy związane z zarządzaniem ogromnymi ilościami danych, często o charakterze wrażliwym, które dodatkowo mogą być przekazywane podmiotom współpracującym np. z samorządami w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁸.

Analogicznie, ryzyko zwiększa się wraz ze skalą danego przedsięwzięcia. Możemy także zaobserwować obszary, w których sztuczna inteligencja mogłaby znacząco poprawić bezpieczeństwo, m.in. wykorzystując tzw. profilowanie. Co więcej, warto zwrócić uwagę na radykalne programy takie jak chiński Social Credit System, wykorzystujący systemy SI do ewaluacji funkcjonowania określonych przez polityczną agendę sfer życia obywateli. W dyskursie funkcjonują także tezy, których autorzy wskazują, że rządy krajów autorytarnych, ale również tych z kręgu demokracji liberalnej już teraz posługują się oprogramowaniem wykorzystującym sztuczną inteligencję przeciwko politycznym oponentom¹⁹. Stosowanie takich instrumentów niesie ze sobą oczywiste i znaczne ryzyko nadużyć, a tym samym naruszeń praw podstawowych, które mogą też w konsekwencji pogarszać jakość demokracji w poszczególnych państwach. Należy pamiętać naturalnie o traktatowych gwarancjach w tym zakresie, niemniej potencjalna ekspansja SI stwarza szczególnie wrażliwą sferę, wymagającą konsekwentnej polityki i regulacji.

Unia Europejska i jej instytucje poruszają w swojej komunikacji zewnętrznej tematykę pozytywnego wpływu wykorzystania sztucznej inteligencji na demokrację²⁰. Trafną refleksję w zakresie e-demokracji prezentuje Alicja Sikora, która podkreśla znaczenie zasad otwartości i przejrzystości²¹. Spostrzeżenie to nabiera jeszcze większego znaczenia,

¹⁶ W kontekście systemów wykorzystujących SI umożliwiających antycypowanie rozwoju pandemii COVID-19 zob. J.T. Wu, K. Leung, G.M. Leung, *Nowcasting and Forecasting the Potential Domestic and International Spread of the 2019-nCoV Outbreak Originating in Wuhan, China: A Modelling Study*, „The Lancet” Vol. 395, No. 10225, s. 689–697.

¹⁷ I. Kawka, *Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta...*, s. 92.

¹⁸ E.P. Goodman, *Smart City Ethics: How „Smart” Challenges Democratic Governance*, [w:] *The Oxford Handbook...*, s. 840.

¹⁹ Z. Gajewski, *Państwo: czy demokracja przetrwa sztuczną inteligencję?*, <https://think-tank.pl/demokracja-sztuczna-inteligencja/> (18.08.2022).

²⁰ *Sztuczna inteligencja: szanse i zagrożenia*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200918STO87404/sztuczna-inteligencja-szanse-i-zagrozenia> (18.08.2022).

²¹ A. Sikora, *Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta...*, s. 144.

kiedy mówimy o wykorzystaniu SI w kontekście procesów wpływających pośrednio czy bezpośrednio na działania e-administracji. Prezentowane powyżej zastosowania SI mogą naruszać (w różnych kontekstach i zakresach) bowiem takie prawa podstawowe jak: godność; prawo do poszanowania integralności fizycznej i psychicznej; prawo do ochrony danych osobowych; prawo do wolności wypowiedzi; prawo do dobrej administracji; niedyskryminacja; prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem.

Remedium na to wyzwanie powinno stać się zrealizowanie postulatu *de lege ferenda* dotyczącego wypracowania rozwiązań prawnych polegających na poszanowaniu zasad etycznych, prawnych i administracyjnych oraz wartości UE, mających charakter kompleksowej, a nie sektorowej regulacji sztucznej inteligencji²².

3. Regulacja sztucznej inteligencji w prawie unijnym jako środek ochrony praw podstawowych

Inicjatywa doprowadzenia do kompleksowej regulacji sztucznej inteligencji w prawie UE stanowi efekt synergii potrzeby wynikającej z rozwoju tej technologii, ale także woli politycznej Komisji Europejskiej. W wytycznych dla Komisji na lata 2019-2024 pt. *Unia, która mierzy wyżej* przewodnicząca Ursula von der Leyen ogłosiła, że Komisja zaproponuje przepisy w sprawie skoordynowanego europejskiego podejścia do społecznych i etycznych konsekwencji SI²³. Projekt regulacji sztucznej inteligencji jest tak istotnym elementem agendy Komisji, ponieważ po pierwsze ma szansę stać się globalnym punktem odniesienia jako pionierskie przedsięwzięcie. Dotychczas żadne państwo lub organizacja międzynarodowa nie uchwaliła kompleksowej regulacji SI. Co ważniejsze, poprzez regulację SI UE może wyraźnie zmanifestować własne podejście, którego podstawą są unijne wartości i prawa podstawowe. Ponadto rozporządzenie to może pośrednio oddziaływać na państwa trzecie poprzez szeroko określony zakres podmiotowy oraz potencjalnie tzw. *Brussels effect*²⁴, co miałyby wzmacniać pozycję polityczną, ale także gospodarczą Unii. Po trzecie, regulacja sztucznej inteligencji

²² M. Manzoni et al., *op. cit.*, s. 46.

²³ U. von der Leyen, *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019-2024)*, s. 15, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (18.08.2022).

²⁴ Rozważania na temat *Brussels effect* w omawianym kontekście, zob. A. Engler, *The EU AI Act Will Have Global Impact, but a Limited Brussels Effect*, <https://www.brookings.edu/research/the-eu-ai-act-will-have-global-impact-but-a-limited-brussels-effect/> (18.08.2022).

idealnie wpisuje się w program ukierunkowanej na człowieka europejskiej transformacji cyfrowej²⁵.

Droga, która ostatecznie doprowadziła do zaproponowania przez Komisję aktu w sprawie sztucznej inteligencji²⁶, wiodła poprzez intensywnie prowadzone konsultacje eksperckie²⁷, czy też wydawanie dokumentów²⁸, które przedstawiały podstawowe założenia regulacyjnie, materializujące się następnie w propozycji rozporządzenia. Najważniejszym z nich jest *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji*, która przez stosunkowo długi okres stanowiła główny punkt odniesienia w trwającym dyskursie²⁹. Nakreśliła ona wizję harmonijnego rozwoju SI opartej na doskonałości, symbolizującej potencjał tkwiący w jej wykorzystaniu oraz zaufaniu, które ma być gwarancją dla obywateli i ich praw³⁰.

Dyskurs wokół projektu rozporządzenia skupia się wokół wielu fundamentalnych kwestii, takich jak jego zakres przedmiotowy, określany przez definicję systemu sztucznej inteligencji, czy aspekty proceduralne. Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania, przejdę do punktowej analizy zagadnień relewantnych dla omawianego tematu.

Projekt rozporządzenia obejmuje zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne. Rozwiązanie to może budzić wątpliwości, choćby z uwagi na znaczenie i skalę skutków potencjalnych nadużyć będących efektem działań władz publicznych, w porównaniu z tymi stanowiącymi potencjalne skutki przekroczenia prawa przez podmioty prywatne. Odpowiedź na to pytanie wymaga rozważenia, czy gwarancje nakierowane na

²⁵ Komisja Europejska, *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie z dnia 26.1.2022 r.*, Bruksela 2022, https://orka.sejm.gov.pl/SUE9.nsf/Pliki-zal/COM%282022%29_28_1_PL_ACT_part1_v2.pdf/%24File/COM%282022%29_28_1_PL_ACT_part1_v2.pdf (18.08.2022).

²⁶ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii*, Bruksela, 21.04.2021 r., COM(2021) 206 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206> (18.08.2022).

²⁷ Zob. Niezależna grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji powołana przez Komisję Europejską w czerwcu 2018 r., *Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji*, Bruksela 2019.

²⁸ Zob. Komisja Europejska, *Sztuczna inteligencja dla Europy*, Bruksela, 25.04.2018 r., COM(2018) 237 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN> (18.08.2022); Komisja Europejska, *Skoordynowany plan w sprawie sztucznej inteligencji*, Bruksela, 7.12.2018 r., COM(2018) 795 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2018:795:FIN> (18.08.2022).

²⁹ Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji*...

³⁰ Więcej na temat realizowanej przez UE strategii legislacyjnej zob. J. Mazur, *Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9, s. 13-18.

działalność władz publicznych są adekwatne. Jeśli tak, wtedy najwyżej można zastanowić się, czy regulacje obejmujące sektor prywatny nie są w pewnych wypadkach zbyt restrykcyjne (biorąc pod uwagę asymetryczność skali potencjalnych szkód). Z drugiej strony warto wziąć pod uwagę znaczenie i skalę wpływów współczesnych korporacji i to, że w długofalowej perspektywie mogą one kształtować coraz więcej sfer naszego życia, także te, które współcześnie kojarzymy z państwem. Można jednak wskazać normy, których zakres podmiotowy zawężony jest do podmiotów publicznych, jak w przypadku zawartego w art. 5 w pkt 1 projektu rozporządzenia zakazu wprowadzenia przez organy publiczne rozwiązań analogicznych do przytaczanego wcześniej Social Credit System.

Prawodawca wychodzi w tym wypadku z założenia, że maksymalnie efektywnym wyjściem z sytuacji będzie podział systemów sztucznej inteligencji ze względu na ryzyko, które generują. Główną metryką oceny skali owego ryzyka jest możliwość naruszeń praw podstawowych, których ochrona stoi na piedestale założeń regulacji. To podejście doskonale obrazuje fragment uzasadnienia oceny skali ryzyka wprost wskazujący, iż celem jest: „zapewnienie, aby systemy sztucznej inteligencji wprowadzane do obrotu w Unii i znajdujące się w użyciu były bezpieczne i zgodne z obowiązującym prawem w obszarze praw podstawowych oraz z unijnymi wartościami”³¹.

Spełnia to postulaty i oczekiwania obywateli, ale także Agencji Praw Podstawowych UE³². Wpisuje się w ujęcie humanocentryczne, stawiające człowieka i jego dobrostan w centrum uwagi, a nawet w znacznym stopniu je kreuje. Warto zaznaczyć, że zakres podmiotowy projektu rozporządzenia jest szeroki, obejmuje bowiem nie tylko użytkowników systemów sztucznej inteligencji, ale także ich dostawców, również znajdujących się w państwie trzecim³³. Stwarza to potencjał wzmocnienia oddziaływania unijnej regulacji, jednocześnie skutkując ryzykiem niepodporządkowania się jej przez tzw. cyfrowych gigantów.

Fundamentem określania zakresu przedmiotowego projektowanych przepisów od samego początku prac nad nimi na szczeblu unijnym jest podział systemów SI ze względu na poziom ryzyka, które generuje. Koncept ten służy dywersyfikacji poziomu ochrony w zależności od stopnia zagrożeń, jakie może powodować dana kategoria systemów sztucznej inteligencji w praktyce.

³¹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji...*

³² Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Naprawić przyszłość – sztuczna inteligencja a prawa podstawowe. Podsumowanie*, Luksemburg 2021, s. 5.

³³ Wynika to z postanowień art. 2 projektu rozporządzenia.

Projekt rozporządzenia wyróżnia niedopuszczalne, wysokie oraz niskie lub minimalne ryzyko. Następnie nakłada na podmioty objęte zakresem projektu określone obowiązki i ograniczenia, dostosowane proporcjonalnie do stopnia ryzyka. Obejmują one m.in. konieczność implementacji określonych w propozycji rozporządzenia standardów jakości prowadzonych baz danych, występowanie nadzoru człowieka, wytyczne dot. projektowania systemów SI wysokiego ryzyka. W systemach ujętych jako te cechujące się wysokim ryzykiem znajdziemy wiele omawianych wcześniej wrażliwych zastosowań SI przez e-administrację, np.: identyfikację i kategoryzację biometryczną osób fizycznych; zarządzanie migracją, azylem i kontrolą graniczną; stosowanie systemów SI w celu ścigania przestępstw czy sprawowania wymiaru sprawiedliwości i procesów demokratycznych³⁴.

Czy rozwiązanie polegające na podziale systemów sztucznej inteligencji ze względu na ryzyko będzie skuteczne w kontekście ochrony przed nadużyciami związanymi ze stosowaniem SI w e-administracji? Istotne jest to, czy jakaś forma aktywności organów władzy publicznej, która jednocześnie rodzi bezpośrednie skutki dla osób objętych jej oddziaływaniem, nie zostanie uwzględniona jako system wysokiego ryzyka. Sytuacja ta może nastąpić np. w przypadku wynalezienia nowej technologii, która ma służyć inwigilacji. Wówczas gwarancje zarezerwowane dla systemów o mniejszym stopniu ryzyka nie będą wystarczające w kontekście ochrony praw podstawowych. Zaistnieje luka, która powinna zostać jak najszybciej uzupełniona przez Komisję zgodnie z przesłankami zawartymi w art. 7 projektu rozporządzenia.

Wydaje się, że idea dostosowania wymogów do stopnia ryzyka, a także zawarta w projekcie systematyka jest właściwa i należyście uwzględnia postulat ochrony praw podstawowych. Kluczowe wydaje się prawidłowe zakwalifikowanie systemów SI do poszczególnych grup. W tej kwestii nadal trwa żywa dyskusja, dotycząca m.in. uznania niektórych systemów wysokiego ryzyka za niedopuszczalne, czyli *de facto* niemożności ich stosowania³⁵.

³⁴ Załącznik III do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji...

³⁵ K. Iwańska, A. Obem, *UE reguluje sztuczną inteligencję: znamy pierwsze poprawki do AI Act*, <https://panoptikon.org/wiadomosc/ue-reguluje-sztuczna-inteligencje-znamy-pierwsze-poprawki-do-ai-act> (18.08.2022).

4. Podsumowanie

W obecnym momencie jedynie estymujemy prawdziwą skalę potencjału wykorzystania systemów sztucznej inteligencji przez e-administrację. Jego uwolnienie będzie możliwe dzięki masowemu wykorzystaniu SI przez władzę publiczną. Charakteryzowane wcześniej potencjalne przedsięwzięcia mogą być przełomowe, stanowiąc oś rozwoju cywilizacyjnego, ale jednocześnie rodząc znaczące ryzyko dla obywateli. Nadużycia lub błędy władzy publicznej w tym zakresie mogą mieć krytyczne skutki w skali mikro, patrząc przez pryzmat sytuacji jednostki, ale również w skali makro, poważnie naruszając zaufanie do państwa i potęgując istniejące problemy społeczne. Kwestia ta jest niezwykle problematyczna z uwagi na to, iż jej występowanie może podważać podstawowe racje, które stoją za omawianym w powyższym opracowaniu rozwiązaniem.

Dlatego też, jeśli akt w sprawie sztucznej inteligencji wejdzie w życie, będzie głównym narzędziem chroniącym prawa podstawowe wobec wykorzystania SI, także przez e-administrację. Można zatem sformułować wniosek, zgodnie z którym faktycznym i najważniejszym celem regulacji, nawet bardziej istotnym niż określenie ram prawnych w funkcjonowaniu SI, jest właśnie ochrona praw podstawowych. Podejście to stanie się wysoce konkurencyjne wobec tych prezentowanych przez Chiny oraz Stany Zjednoczone, w piśmiennictwie funkcjonuje pogląd, iż może być względem nich atrakcyjną alternatywą³⁶.

Bibliografia

- Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Naprawić przyszłość – sztuczna inteligencja a prawa podstawowe. Podsumowanie*, Luksemburg 2021.
- Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary Perspectives on Emerging Challenges, Opportunities, and Agenda for Research, Practice and Policy*, Y.K. Dwivedi et al. (ed.), „International Journal of Information Management” Vol. 57, 2019, No. 7, <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.08.002>.
- Ćwiek M., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 131(2), <https://doi.org/10.18276/epu.2018.131/2-21>.
- Dudzik S., *Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych*, [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>.

³⁶ Ch. Stix, *The Ghost of AI Governance Past, Present, and Future: AI Governance in the European Union*, [w:] *The Oxford Handbook of AI Governance*, J. Bullock (ed.), New York 2022, s. 12.

- Engler A., *The EU AI Act Will Have Global Impact, but a Limited Brussels Effect*, <https://www.brookings.edu/research/the-eu-ai-act-will-have-global-impact-but-a-limited-brussels-effect/>.
- Gajewski Z., *Państwo: czy demokracja przetrwa sztuczną inteligencję?*, <https://think-tank.pl/demokracja-sztuczna-inteligencja/>.
- Gebru T., *Race and Gender*, [w:] *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, M.D. Dubbe, F. Pasquale, S. Das (ed.), New York 2020, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190067397.013.16>.
- Goodman E.P., *Smart City Ethics: How „Smart” Challenges Democratic Governance*, [w:] *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, M.D. Dubbe, F. Pasquale, S. Das (ed.), New York 2020, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190067397.013.53>.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, „Studia BAS” 2009, nr 3(19).
- Iwańska K., Obem A., *UE reguluje sztuczną inteligencję: znamy pierwsze poprawki do AI Act*, <https://panoptikon.org/wiadomosc/ue-reguluje-sztuczna-inteligencje-znamy-pierwsze-poprawki-do-ai-act>.
- Kawka I., *Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, <https://doi.org/10.12797/9788381386739.05>.
- Manzoni M. et al., *AI Watch. Road to the Adoption of Artificial Intelligence by the Public Sector*, Luxembourg 2022.
- Mazur J., *Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9.
- Molnar P., *AI and Migration Management*, [w:] *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, M.D. Dubbe, F. Pasquale, S. Das, (ed.), New York 2020, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190067397.013.49>.
- Niezależna grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji powołana przez Komisję Europejską w czerwcu 2018 r., *Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji*, Bruksela 2019.
- Tan L., *Immigration NZ’s Data Profiling „Illegal” Critics Say*, „New Zealand Herald” 5.04.2018 r., https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12026585.
- Sikora A., *Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, <https://doi.org/10.12797/9788381386739.07>.
- Stix Ch., *The Ghost of AI Governance Past, Present, and Future: AI Governance in the European Union*, [w:] *The Oxford Handbook of AI Governance*, J. Bullock (ed.), New York 2022, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197579329.013.56>.
- Wu J.T., Leung K., Leung G.M., *Nowcasting and Forecasting the Potential Domestic and International Spread of the 2019–nCoV Outbreak Originating in Wuban, China: A Modelling Study*, „The Lancet” Vol. 395, No. 10225, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30260-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30260-9).

TOMASZ PODLEŚNY¹

E-ADMINISTRACJA A PRAWA PODSTAWOWE W ZAKRESIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ABSTRAKT: Szeroki dostęp do narzędzi informatycznych w praktyce wyeliminował udział tradycyjnych wniosków w procesie dostępu do informacji publicznej. Mając na uwadze, iż to samorząd lokalny jest najbliższym obywatelowi organem władzy publicznej, jest też powszechnym adresatem pytań o określone informacje publiczne. Ustawowe odformalizowanie trybu dostępu do informacji publicznej niejako skonsolidowało się z prostymi zapytaniami formułowanymi w formie mailowej. Taka forma zapytań rodzi pytanie o dopuszczalność pełnej anonimowości wniosków oraz o zakres dopuszczalnej weryfikacji danych autora wniosku w granicach, w jakich nie narusza to praw jednostki do pozyskania pełnych informacji publicznych.

SŁOWA KLUCZOWE: informacja publiczna, tryb wnioskowy, informacja prosta, informacja przetworzona, decyzja administracyjna

E-ADMINISTRATION AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE FIELD OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

ABSTRACT: Wide access to IT tools has in practice eliminated the share of traditional requests in access to public information. Bearing in mind that local government is the closest public authority to the citizen, it is also a common addressee of questions about certain public information. The statutory deformatization of the mode of access to public information has somehow consolidated with simple inquiries formulated in the form of an e-mail. This form of inquiries raises the question of the admissibility of full anonymity of the requests, on the one

¹ Dr Tomasz Podleśny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

hand, and the scope of permissible verification of the data of the author of the application to the extent that it does not violate the rights of the individual to obtain complete public information.

KEYWORDS: public information, application procedure, simple information, processed information, administrative decision

1. Wstęp

Prawo do informacji jest zaliczane do podstawowych praw człowieka. Art. 15 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) stanowi, iż każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji* wskazuje, iż dostęp do informacji publicznej określany przymiotnikiem przejrzystość umacnia demokrację i szacunek do praw podstawowych UE².

Podobnie ważki charakter zasadzie dostępu do informacji publicznej nadaje Konstytucja RP, wskazując, iż prawo do informacji publicznej obejmującej dane na temat działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest podstawowym prawem każdego obywatela. Prawo to kreuje zobowiązanie również w stosunku do innych podmiotów, o ile wykonują one funkcje publiczne i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu³.

2. Biuletyn Informacji Publicznej. Informacja prosta

W związku z rosnącą popularnością szeroko rozumianej e-administracji, zmienia się również sposób zarówno składania wniosków o udzielenie informacji publicznej, jak

² Zob. M. Rozbicka-Ostrowska, *Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej*, [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369355055/131/kaminska-irena-matarewicz-jacek-rozbicka-ostrowska-mirosława-komentarz-do-spraw-administracyjnych...?keyword=rozbicka-ostrowska&cm=SREST> (20.04.2023).

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 61.

i sposób formułowania odpowiedzi. Cyfryzacja niewątpliwie wpłynęła na zmianę trybu składania wniosków o dostęp do informacji publicznej, rozumianego jako zwyczaj określonego działania, określoną procedurę, metodykę postępowania.

Zasadnicze znaczenie w zakresie określenia ram legalnych udzielania informacji publicznej ma *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*. W praktyce regulacje legalne stosujemy dla rozstrzygnięcia dwóch kategorii sporów – w przedmiocie ustalenia, czy objęta wnioskiem informacja jest informacją publiczną i czy sam wniosek spełnia warunki formalne⁴.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego podstawowym źródłem pozyskiwania informacji publicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej. Ogólnie dostępny Biuletyn powinien zawierać najszerszy możliwy katalog informacji, choć niewątpliwie brak jednolitej formy tworzenia biuletynów sprawia często trudności z odnalezieniem konkretnego dokumentu. Z drugiej strony mamy dopuszczony tryb wnioskowy w odniesieniu do wszystkich tych informacji, które nie znalazły się w Biuletynie. Ustawa w żadnym z przepisów nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem wniosku, ani nie określa dla niego wymagań formalnych⁵. Treść legalna jest lakoniczna i stanowi jedynie, iż informacje, które nie są dostępne w biuletynie, można uzyskać na wniosek, a te, które mogą być udzielone niezwłocznie – przekazywane są bez odrębnego wniosku. Już sama konstrukcja przepisu wskazuje, iż mamy do czynienia z całkowitym odformalizowaniem trybu wnioskowego. Ustawa nie kreuje żadnych minimalnych warunków w tym zakresie⁶.

W komentarzach do ustawy wskazano, że pod pojęciem wniosku należy rozumieć „każde żądanie uzyskania informacji publicznej, złożone przez zainteresowany podmiot w dowolnej formie (ustnie, pisemnie, w formie elektronicznej)”. Oznacza to, iż ustawodawca odstąpił od bezwzględnego wymogu złożenia wniosku w formie pisemnej.

⁴ A. Piskorz-Ryń, *Informacja techniczna*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019, *Poradniki LEX*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369457722/390728/wyporska-frankiewicz-joanna-red-dostep-do-informacji-publicznej-w-praktyce-jednostek-samorządu...?keyword=Poj%C4%99cie%20informacji%20publicznej%20%E2%80%93ustalenie%20definiacyjne,%20%5Bw:%20Dost%C4%99p%20do%20informacji%20publicznej%20w%20praktyce%20jednostek%20samor%C4%85du%20terytorialnego&cm=SFIRST> (20.04.2023).

⁵ Zob. M. Rozbicka-Ostrowska, *Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej*, [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych...*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369355055/131/kaminska-irena-matarewicz-jacek-rozbicka-ostrowska-mirosława-komentarz-do-spraw-administracyjnych...?keyword=rozbicka-ostrowska&cm=SREST> (20.04.2023).

⁶ T. R. Aleksandrowicz, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2002, art. 1, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587518532/315972> (20.04.2023).

Z powyższego wynika zatem, iż przesłanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem drogi elektronicznej (nawet bez kwalifikowanego podpisu elektronicznego) jest prawnie dopuszczalne i wniosek taki jest skuteczny. Stanowisko to znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁷ wydanym w Gdańsku 27 marca 2013 r., w którym podkreślono:

Stanowisko organu, z którego wynikało, że pismu nie nadano biegu z uwagi na wniesienie drogą elektroniczną, a w konsekwencji że było ono dotknięte brakiem polegającym na braku podpisu wnioskodawcy, należało uznać za bezzasadne. Sąd w tym zakresie podziela w pełni pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony m.in. w wyrokach z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12, 30 listopada 2012 r., I OSK 1991/12, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku. Z powyższego wynika zatem jeden wymóg formalny utrwalenia wniosku w formie pisemnej. Oznacza to, iż za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten uzasadniony jest brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, który żądając informacji publicznej, nie musi wykazać się jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym. Należy bowiem mieć na względzie, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, co wynika z celu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z jej art. 10 ust. 2, stanowiącego, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.

Powyższe stanowisko sądu wydaje się optować za przeważającym poglądem, iż samo złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego, co oznacza, iż tryb postępowania wnioskowego nie wymaga określenia stron postępowania stosownie do wymogów formalnych procedury administracyjnej. Stanowisko takie jest dominujące w odniesieniu do wszystkich wniosków, które dotyczą tzw. informacji prostych. Jego oceny autor podejmie się w dalszej części niniejszego tekstu.

3. Informacja przetworzona

Odmiennie kształtuje się sytuacja w przypadku wniosków dotyczących tzw. informacji przetworzonych. Występując o informację „przetworzoną”, wnioskujący jest zobowią-

⁷ II SAB/Gd 2/13.

zany wykazać, że działa w szczególnie istotnym interesie publicznym. Należy podkreślić, że w myśl art. 14 u.d.i.p. udostępnienie informacji publicznej w opisanym wyżej trybie następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że posiadane środki techniczne nie pozwalają podmiotowi zobowiązanemu na udostępnienie informacji w żądany sposób. Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej powinien powiadomić o tej okoliczności wnioskującego i wskazać, w jaki sposób i w jakiej formie może to uczynić, jeżeli zaś w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskujący nie złoży wniosku, w proponowany sposób, postępowanie należy umorzyć. Zarówno umorzenie postępowania, jak i odmowa udzielenia informacji publicznej następują w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Natomiast udostępnienie informacji publicznej (polegające na zadośćuczynieniu żądaniom wnioskującego co do sposobu i formy udostępnienia) nie następuje w formie aktu administracyjnego. Należy je kwalifikować jako czynność materialno-techniczną (niepodlegającą zaskarżeniu).

Oczywiście nie trudno dopatrzyć się rozdzźwięku pomiędzy niejako dwoma standardami załatwienia tej samej sprawy, tj. wniosku o udzielenie informacji publicznej – z jednej strony mamy do czynienia z odformalizowaną czynnością techniczną, z drugiej zaś z zaskarżalną decyzją administracyjną. W pierwszym przypadku można przyjąć, iż określenie strony wnioskującej jest faktycznie zbędnym formalizmem, nie sposób jednak prowadzić postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji bez oznaczenia osoby wnioskodawcy. Polemikę ze wskazanym poglądem podjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 12 kwietnia 2012 r.⁸ Sąd ten, nie kwestionując, co do zasady, dopuszczalności skorzystania przez wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej z poczty elektronicznej, zauważył, co następuje:

To, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy. [...] Wskazanie przez wnioskodawcę danych pozwalających na jego identyfikację jest minimalnym wymaganiem. Organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma zatem pełne prawo domagać się danych, które pozwolą na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku. [...] Za uprawnieniem organu do żądania podania przez wnioskodawcę danych umożliwiających jego identyfikację przemawiają także rodzaje rozstrzygnięć, które mogą być wydane w następstwie wniosku o udzielenie informacji publicznej. Zgodnie bowiem ze wspomnianym już art. 16 ust. 1 u.d.i.p., odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w tej sprawie następuje w drodze decyzji. Stosownie zaś do

⁸ II SAB/OI 33/12.

art. 107 § 1 ustawy z 14.06.1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, każda decyzja powinna zawierać oznaczenie strony.



Wykres 1. Proporcja wniosków z oznaczeniem wnioskodawcy do wniosków anonimowych

4. Anonimowość wniosku a postępowanie administracyjne

Zdaniem autora, postępowanie w sprawie udzielenia informacji może być wprowadzone przez każdego, co nie oznacza, iż ma ono charakter anonimowy. Wniosek powinien zatem zawierać wskazanie imienia, nazwiska wnoszącego (ewentualnie nazwy), adresu, treść jego żądania oraz podpis. Skłania to autora do tezy, iż brak podpisu wniosku może być uznany za brak formalny, bowiem wniosek taki ze swej istoty może być pismem inicjującym postępowanie administracyjne. Sformułowanie wszelkich dodatkowych wymogów w zakresie wniosku jest ograniczone i nie powinno utrudniać dostępu do informacji publicznej.

Oponenci w analizowanym zakresie wskazują, iż skoro z ustawy nie wynika obowiązek ujawniania danych osobowych przez osobę zwracającą się z wnioskiem

o udostępnienie informacji publicznej, to żądanie podania danych jest nieuprawnionym formalizmem. Jednak zdaniem autora, wniosek pisemny w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej powinien być sformułowany w taki sposób, aby udzielenie żądanej informacji było możliwe poprzez przesłanie jej na wskazany adres, względnie aby możliwe było wydanie i doręczenie decyzji administracyjnej w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Nie można też przyjąć, iż to po stronie wnioskodawcy leży ocena, czy wniosek, który składa, dotyczy informacji prostych, a tym samym czy w sprawie nie będzie zachodzić konieczność wydania decyzji. Analiza zagadnienia wymagałaby znacznego pogłębienia zakresu pojęcia informacji publicznej, niemniej jednak warto wskazać, iż informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów publicznych wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

5. Rodzaj informacji i jej wpływ na sposób załatwienia wniosku

Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i te, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, a także te, które tylko w części dotyczą organu, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.

Sprawą publiczną jest działalność organów władzy publicznej, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym⁹. Kryterium decydującym o udostępnieniu poszczególnych dokumentów w trybie ustawy o dostępie

⁹ M. Tomaszewska, *Analiza wybranych przyczyn powstania pozapracowniczych form zatrudnienia*, [w:] *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, B. Godlewska-Bujok et al. (red.), Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369522208/36/godlewska-bujok-barbara-red-maniewska-eliza-red-ostaszewski-wojciech-red-raczkowski-michal-red...?keyword=Ksi%C4%99ga%20jubileuszowa%20Profesora%20Ludwika%20Florka&cm=SFIRST> (20.04.2023).

do informacji publicznej jest nie ich autorstwo, tylko przesądzenie, że służą one realizacji zadań publicznych, i zostały wytworzone na zlecenie organów władzy publicznej, jeżeli jednocześnie ich treść nie narusza prywatności osoby fizycznej bądź tajemnicy przedsiębiorstwa¹⁰. Nie chodzi bowiem o rozporządzanie prawami autorskimi, lecz o dostęp do treści dokumentu stworzonego właśnie na zlecenie organu administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych¹¹. Jednak nie wszystkie opinie czy ekspertyzy sporządzone przez organ administracji publicznej bądź na zlecenie organów administracji publicznej stanowią informację publiczną. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim została opracowana¹².

Sporządzona przez podmiot zewnętrzny analiza prawna czy podatkowa może dotyczyć wyłącznie hipotetycznych wariantów prawnych/podatkowych odnoszących się do możliwości optymalizacji określonych działań przez podmiot publiczny i jako taka w istocie nie odnosi się do sfery faktów. Należy uznać, iż informacja taka zawarta jest w dokumencie wewnętrznym organu władzy publicznej. Dokumenty wewnętrzne, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym, które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej, stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etapy wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. Od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ustawy odróżnia się zatem dokumenty wewnętrzne służące wprowadzić realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej¹³. Ekspertyzy zewnętrzne obejmujące swym zakresem analizy, poglądy czy wnioski ich twórców i będące pewnym procesem przydatnym do przyjęcia przez organ stanowiska w sprawie nie stanowią informacji publicznej. Wnioskowane ekspertyzy nie są wyrazem stanowiska organu, a tym samym są pozbawione jakiegokolwiek waloru oficjalności. Opinie prawne nie mają automatycznie przymiotu informacji publicznej – o zakwalifikowaniu takiej opinii do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej

¹⁰ M. Rozbicka-Ostrowska, *Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej*, [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych...*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369355055/131/kaminska-irena-matarewicz-jacek-rozbicka-ostrowska-mirosława-komentarz-do-spraw-administracyjnych...?keyword=rozbicka-ostrowska&cm=SREST> (20.04.2023).

¹¹ I OSK 667/11, 1774/10, 315/08, 517/06.

¹² I OSK 89/09.

¹³ I OSK 666/12.

decyduje cel, w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁴.

Ponadto należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany był pogląd, iż organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia.

Wniosek o dostęp do informacji publicznej może również dotyczyć wprawdzie informacji prostych, ale objętych tajemnicą przedsiębiorstwa. Tymczasem prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Tajemnica przedsiębiorstwa definiowana jest w art. 11 ust. 4 *Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* i rozumie się przez nią „nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”. Zatem informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli spełnia łącznie trzy warunki:

1. ma charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą (handlową);
2. nie została ujawniona do wiadomości publicznej;
3. podjęto w stosunku od niej niezbędne działania w celu zachowania poufności.

W wypadku takiej informacji publicznej organ publiczny zobowiązany jest do podjęcia procesu weryfikacji, czy treść informacji zawartych w określonym opracowaniu nie została udostępniona do wiadomości publicznej, tj. czy podjęto kroki o charakterze technicznym, mające na celu wyłączenie możliwości zapoznania się z określoną treścią przez osoby postronne¹⁵.

Co do charakteru informacji technicznych, należy wskazać, za ugruntowaną linią orzecniczą sądów powszechnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej, że informacja ma charakter technologiczny, techniczny, jeśli dotyczy sposobów wytwarzania, formuł chemicznych, wzorów i metod działania. Natomiast za informację organizacyjną przyjmuje się całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia

¹⁴ Np. wyrok NSA z 16.06.2009 r., I OSK 89/09; wyrok WSA w Opolu z 28.10.2010 r., II SAB/Op 20/10.

¹⁵ P. Majka, M. Bosak, *Jawność gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji prawa finansów publicznych oraz prawa pracy*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2015.

przedsiębiorstwa, niezwiązanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym¹⁶. Warto zaznaczyć, że ustawodawca wprowadził również instytucję innej informacji posiadającej wartość gospodarczą.

Tu również analiza adresata wniosku może doprowadzić do konieczności zakończenia postępowania wszczętego prostym wnioskiem decyzją administracyjną.

Z powyższego wynika, iż w określonych warunkach opinia taka może nie stanowić informacji publicznej, a prosty wniosek o jej przekazanie w trybie dostępu do informacji publicznej może zostać oddalony w trybie decyzji administracyjnej. Niewątpliwie jest to argument przemawiający za koniecznością identyfikacji wnioskodawcy¹⁷.

6. Anonimowość a informacja przetworzona

Samo pojęcie informacji przetworzonej tylko pozornie nie ma znaczenia dla odpowiedzi na pytanie o dopuszczalne granice anonimowości wniosku. Pojęcie to nie jest określone w sposób normatywny i budzi wątpliwości w doktrynie. Warto na przykład wskazać orzeczenie NSA w sprawie I OKS792/11, w którym sąd ten uznał, iż

informacja przetworzona, w zasadzie, w chwili złożenia wniosku nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste. Natomiast suma informacji prostych nie zawsze stanowi informację prostą. W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów może wymagać takich kroków organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, mimo iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej¹⁸.

Trafnie sąd ten wskazał, iż

¹⁶ Wyrok SN z 3.10.2000 r., I CKN 304/00; wyrok KIO z 23.01.2009 r., KIO/UZP 53/09.

¹⁷ D. Strzelec, *Bibliografia*, [w:] D. Strzelec, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2013.

¹⁸ Wyrok NSA z 9.08.2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536.

intencją ustawodawcy nie było przy uchwalaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej stworzenie instrumentów pozwalających na utrudnienie funkcjonowania jednostek wykonujących zadania publiczne, lecz zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej. Poprzez uznanie informacji za informację przetworzoną wnioskodawca nie jest pozbawiony tego prawa. Jednak konieczność przetworzenia informacji i możliwość jej uzyskania słusznie została uzależniona od istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego¹⁹.

W świetle opisanego przypadku – zwłaszcza w kwestii ram, w jakich suma informacji prostych może stać się informacją przekształconą – szczególnego znaczenia nabiera zaprezentowane powyżej stanowisko WSA w Olsztynie w zakresie, w jakim brak wymagań formalnych wniosku nie jest tożsamy ze zgodą na jego całkowitą anonimowość. Trudno zgodzić się z sytuacją, iż adresat wniosku, z uwagi właśnie na wskazany brak formalizmu, jest zobowiązany do podejmowania polemiki – nawet poza trybem postępowania administracyjnego z anonimowym adresem poczty elektronicznej – tym bardziej, że na wnioskodawcę mogą być nakładane zobowiązania z konkretnymi skutkami procesowymi już w toku postępowania administracyjnego (np. decyzja o umorzeniu postępowania lub decyzja odmowna). Jak wskazał WSA w Olsztynie:

to, że prawo do informacji publicznej przysługuje „każdemu”, nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy. Pod pojęciem „każdego” należy bowiem rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej. W takim zaś ujęciu przyjąć należy, że wskazanie przez wnioskodawcę danych pozwalających na jego identyfikację jest minimalnym wymaganiem. Organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma zatem pełne prawo domagać się danych, które pozwolą na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku. Uprawnienia organu w podanym zakresie nie niweczy fakt, że udzielenie informacji publicznej nie jest uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego lub faktycznego. Pojęcie „interesu” jest bowiem kategorią prawa materialnego, podczas gdy oznaczenie wnioskodawcy pozostaje w sferze prawa procesowego. Każdy zatem wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem. Nie można więc wykluczyć, że także i wnioskowi o udostępnienie informacji publicznej nie

¹⁹ *Ibidem*.

będzie nadany bieg, jeśli jego treść nie pozwoli na ustalenie przedmiotu i istoty żądania, a wnioskujący takiego braku nie uzupełni. Czynności zmierzające do uzupełnienia takiego wniosku, czy też ustalenia rzeczywistej treści żądania nie będą co prawda podejmowane w trybie art. 64 k.p.a., ale w realizacji ogólnych zasad wynikających zarówno z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i z art. 6-12 k.p.a.²⁰ Te ostatnie bowiem, jakkolwiek zamieszczone w kodeksie mającym zastosowanie do postępowań w sprawach rozstrzyganych decyzją administracyjną, mają charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania administracji (władzy) publicznej. Dane wnioskodawcy są niezbędne także do powiadomienia go o wysokości opłaty za udzielenie informacji przetworzonej, o której mowa w art. 15 ust. 2 powołanej ustawy²¹.

Podobną koncepcję wyraził WSA w Krakowie, podkreślając, iż „każdy wniosek niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem”²².

Pojawia się zatem pytanie, dlaczego ustawodawca nie określił minimalnych wymogów formalnych treści wniosku. Można przyjąć, iż jest to celowy zabieg ustawodawcy, który zmierzał do całkowitego odformalizowania postępowania, tak aby wnioskodawca możliwie szybko mógł uzyskać oczekiwaną informację publiczną. Może on zatem skorzystać z każdego środka komunikacji do przedstawienia swojego żądania, w tym także z poczty elektronicznej. Należy jednak pamiętać, iż oprócz oczywistych zalet komunikacji elektronicznej (szybkości i dostępności) nie sposób przeoczyć realnych problemów technicznych, które mogą sprawić, że wysłany faktycznie wniosek nie dotrze do adresata, przy czym należy pamiętać, iż w orzecznictwie administracyjnym powszechny jest pogląd, iż przy składaniu wniosku w formie elektronicznej na oficjalnie podany adres e-mail organu domniemywa się, że tak nadany wniosek dotarł do organu²³. Chodzi bowiem o wyważenie pozycji obu stron postępowania. Wnioskodawca na dowód złożenia wniosku może najwyżej przedstawić komputerowy wydruk świadczący

²⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016, art. 10, https://sip.lex.pl/#/commentary/587609403/514764/kaminska-irena-rozbicka-ostrowska-mirosława-ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej-komentarz...?keyword=W%20zwi%C4%85zku%20z%20tym%20ka%C5%BCdorazowo%20przy%20rozpatrywaniu%20wniosku%20o%20udost%C4%99pnienie%20informacji%20publicznej%20podmiot%20zobowi%C4%85zany%20stoi%20przed%20dylematem%20ustalenia%20granic%20dost%C4%99pu%20do%20informacji&unitId=passage_316 (20.04.2023).

²¹ Wyrok WSA w Olsztynie z 12.04.2012 r., II SAB/OI 33/12, LEX nr 1145979.

²² Wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2007 r., II SAB/Kr 58/07.

²³ Wyrok NSA z 5.12.2017 r., I OSK 748/17.

o tym, że wysłał wniosek skierowany do wskazanego adresata. Organ administracyjny zobowiązany do udzielenia informacji publicznej może natomiast skorzystać z profesjonalnej kadry informatycznej. Na jego żądanie powinna ona dokonać takiej konfiguracji poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, oraz tak zorganizować obsługę technicznej poczty elektronicznej, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór wniosków przesyłanych na podany do powszechnej wiadomości adres. Sądy przyjmują, że skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości działania systemów informatycznych (ePUAP, poczta e-mail), które służą organowi do komunikacji z petentami, nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów. Jeżeli zatem organ twierdzi, że nie otrzymał (nie odebrał) wiadomości, a nie wykazał tego żadnym dowodem, świadczy to o wadliwej organizacji pracy organu (obsługującego go urzędu) lub nieprawidłowym skonfigurowaniu jego poczty elektronicznej. Oba zaniedbania obciążają jednak wspomniany organ.

7. Podsumowanie

Z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika obowiązek ujawnienia informacji na każde żądanie osoby zainteresowanej, lecz konieczność rozpatrzenia wniosku na podstawie ustawowych przesłanek. Wobec tego złożenie indywidualnego wniosku przez osobę wykorzystującą prawo do informacji nie nakłada na podmiot zobowiązany obowiązku automatycznego udostępnienia informacji, gdyż w pierwszej kolejności powinien on stwierdzić, czy przepisy komentowanej ustawy znajdują zastosowanie w danej sytuacji, a następnie, w przypadku pozytywnej odpowiedzi, powinien ocenić, czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji. Prawo dostępu do informacji nie ma bowiem charakteru absolutnego, tj. „nie może być rozumiane jako prawo obywateli do uzyskiwania nieograniczonego dostępu do każdego bez wyjątku dokumentu czy każdej informacji wytworzonej, odnoszącej się czy będącej w posiadaniu podmiotu publicznego, w tym organu władzy publicznej”²⁴. W związku z tym każdorazowo przy rozpatrywaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej podmiot zobowiązany stoi przed dylematem ustalenia granic dostępu do informacji²⁵. Zdaniem

²⁴ Wyrok NSA z 27.02.2014 r., I OSK 1769/13, LEX nr 1494702.

²⁵ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, art. 10, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587609403/514764/kaminska-irena-rozbicka-ostrowska-mirosława-ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej-komentarz...?keyword=W%20zwi%C4%85zku%20z%20tym%20ka%C5%BCdorazowo%20przy%20rozpatrywaniu%20wniosku%20o%20udost%C4%99pnienie%20informacji%20publicznej%20>

autora, w granicach tych mieści się również zagadnienie dopuszczalności anonimowości wniosku. Zmiana charakteru składanych wniosków z wniosków *stricte* pisemnych na wnioski formułowane w korespondencji elektronicznej nie oznacza, iż do wymogów formalnych nie należy podanie minimalnego zakresu danych identyfikujących autora wniosku. Przyjąć należy, iż znaczne odformalizowanie opisanego trybu wnioskowego nie nakłada na organ publiczny bezwzględnego obowiązku podejmowania polemiki z podmiotem anonimowym.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2008.
- Fleszer D., *Dostęp do aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2015.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016.
- Kuczyński T., *Pracodawca jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, Ł. Pisarczyk (red.), Warszawa 2016, *Księgi Jubileuszowe*.
- Piskorz-Ryń A., *Pojęcie informacji publicznej – ustalenie definicyjne*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019, *Poradniki LEX*.
- Rozbicka-Ostrowska M., *Dokument wewnętrzny (roboczy)*, [w:] M. Rozbicka-Ostrowska, I. Kamińska, J. Matarewicz, *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, *Komentarze z Wokandy*.
- Strzelec D., *Dokumenty urzędowe jako dowody w sprawach podatkowych*, [w:] D. Strzelec, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2013, *Poradniki LEX*.

RENATA ŚLIWA¹

STAKEHOLDER ENGAGEMENT IN GOVERNMENT REGULATORY INITIATIVES

ABSTRACT: The chapter aims to present the magnitude of stakeholders' engagement in the nationwide order-making processes. It is claimed herein that stakeholder engagement in rulemaking, including participation of stakeholders in impact assessment systems has a considerable impact on the prosperity of a country. To pursue the aim of the paper on the basis of literature review, it includes a picture of associative feature of society. Then, the data on stakeholder engagement is presented in selected countries. At the end, the stakeholder involvement into rule-making processes scores were compiled with the results of prosperity in analyzed countries.

KEYWORDS: economic analysis of regulation, better regulation initiative, regulatory impact assessment, positive vs normative strand of the approach

ZAANGAŻOWANIE INTERESARIUSZY W RZĄDOWE INICJATYWY REGULACYJNE

ABSTRAKT: Rozdział ma na celu przedstawienie rozmiarów zaangażowania interesariuszy w procesy tworzenia ładu w skali całego kraju. Twierdzi się w nim, że zaangażowanie interesariuszy w proces stanowienia prawa, w tym udział interesariuszy w systemach oceny skutków regulacji, ma niemały wpływ na dobrobyt kraju. Realizując cel artykułu na podstawie przeglądu literatury, przedstawiono obraz asocjacyjnej/stowarzyszeniowej cechy społeczeństwa. Następnie zaprezentowano dane dotyczące zaangażowania interesariuszy w wybranych krajach. Na

¹ Dr Renata Śliwa, Institute of Law and Economics, Chair of Economics and Economic Policy, Pedagogical University of Cracow; <https://orcid.org/0000-0001-5029-8798>.

koniec zestawiono zaangażowanie interesariuszy w procesy tworzenia regulacji z wynikami gospodarczymi w analizowanych krajach.

SŁOWA KLUCZOWE: ekonomiczna analiza regulacji, inicjatywa lepszych regulacji, ocena wpływu regulacji, pozytywny a normatywny aspekt podejścia

1. Introduction

In view of the significant turbulence of the regulatory ecosystem, but also the concomitant support for democracy as a system of governance, one observes the evolution of “democratic experiments” that, in addition to the traditional electoral process, seek alternative forms of contact between government and citizens (referendums, citizen juries,² citizen budgets, public consultations, impact assessments, etc.). The modeling of citizen participation in more direct than traditional liberal democracy (representative democracy) formulation of the rules of the social game or policy for a variety of problems continues and has been going on for several decades with varying results on more nationally focused grounds as well as in more international forums. An example of the former can be seen in the case of Sweden in the 1970s, when cooperation between the government, labor unions, political parties and educational entities resulted first in one-day training courses on issues related to the policy in question (energy), and then in the opening of public authorities to official recommendations from participants in these courses. As a result, the formulated policy of the authorities was substantially based on the submitted recommendations. Seventy thousand people participated in the experiment.³ Founded on that and many other examples worldwide, OECD and the World Bank have been playing a significant role in demonstrating the role of stakeholders in the process of formulating regulations and policies.

The contents of the chapter are intended to present the magnitude of stakeholders’ engagement in the nationwide order-making processes.

It is claimed herein that stakeholder engagement in rulemaking, including participation of stakeholders in impact assessment systems has a considerable impact on the prosperity of a country. To pursue the aim of the paper on the basis of literature review, it includes a picture of associative feature of society. Then, the data on stakeholder engagement is presented in selected countries. At the end, the stakeholder involvement into rule-making processes scores were compiled with the results of prosperity in analyzed countries.

² A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999, p. 69.

³ *Ibidem*, p. 70.

2. Literature

There is a growing importance of knowledge and experience acquired by associations in the process of self-governing on how to shape their approach and improve their attitude toward how to act on their own, as well as to instruct and judge their representatives and act on their own initiatives.

The administrative remodeling, open “for experimentation and civic enlightenment”⁴ is not to be implemented in one-for-all manner but remains especially cautious in respect to diverse time and geographical contexts.

The pluralists’ view of the “spontaneity, the liberty, and the voluntary quality of the private association in contrast with the compulsory, coercive character of the state”⁵ sheds light on the participatory approach to regulation, at the same time being indicative for the description of the nature of regulatory mechanisms in society. Society members’ motivation (their structure of incentives) towards more freedom and social security makes them organize against the mechanisms that do not solve their problems ineffectively. It arises, at the same time, as a paradigm toward resolving the imperative of socio-economic problems, ill-solved by the market- and government-driven prescriptions. “The private organizations in their independence, voluntarism, and spontaneous outgrowth” as Emile Durkheim perceived them,⁶ express “sociologically natural causes and psychologically desirable effects of the network of occupationally organized associations, and system of government (...) to make them play a much larger role.”⁷ John Rogers Commons analyzed the pressure groups as “an indispensable means for the achievement of a just and rational economic order.”⁸ The competitiveness of group interests was to be the source of reforms and advancement. Truman and Bentley shared a belief that group pressures determine the final equilibrium position of the social system that is “just and desirable.” What makes this assertion more persuasive is that potential pressure groups which were largely unorganized (such as consumer lobby) fight against the special interests organized groups if the special interests go far out of line. This phenomenon makes the organized and large groups fear that the

⁴ V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa 2008, p. 19.

⁵ F. Coker, *Recent Political Thought*, New York 1934.

⁶ É. Durkheim, *Le Suicide. Étude de sociologie*, Paris 1897; É. Durkheim, *The Division of Labor in Society*, Glencoe 1947.

⁷ M. H. Elbow, *French Corporative Theory 1789–1948*, New York 1953.

⁸ J. Commons, *Economics of Collective Action*, New York 1950; J. Commons, *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, Madison 1959.

potential pressure groups enter the lists, and it keeps the organized interests from making excessive demands.⁹

There is a spectrum of links (transparency and accountability of government activities,¹⁰ lower corruption,¹¹ less turbulent long-term environment for investors,¹² higher regulatory compliance and trust in government policy¹³) presented in the literature proving that higher level of citizen engagement in rulemaking can be beneficial for the economic advancement.¹⁴ The systemic consultation by citizens on the proposed regulations (their scope, content or impact) are run in most economically flourishing countries¹⁵. Sen (2014) confirms strong links between the data on the state

⁹ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 2nd Edition, Cambridge 1971, p. 124.

¹⁰ R. Gisselquist, *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, UNU-WIDER Working Paper, no. 30, Helsinki 2012; A. Fosu, R. Bates, A. Hoeffler, *Institutions, Governance and Economic Development in Africa: An Overview*, "Oxford Journal of African Economies" 2006, vol. 15, pp. 1-9; R. Bates, A. Greif, M. Humphreys, S. Singh, *Institutions and Development*, CID Working Paper, vol. 107, Cambridge 2004.

¹¹ T. S. Aidt, *Corruption, Institutions, and Economic Development*, "Oxford Review of Economic Policy" 2009, vol. 25, no. 2, pp. 271-291; D. Parker, *Economic Regulation: A Review of Issues*, "Annals of Public and Cooperative Economics" 2002, vol. 73, no. 4, pp. 493-519; United Nations, *Preventing Corruption in Public Administration: Citizen Engagement for Improved Transparency and Accountability. Report of an Expert Group Meeting, June 25-28, New York 2012*.

¹² Y. Diergarten, T. Krieger, *Large-Scale Land Acquisitions, Commitment Problems and International Law*, "Law and Development Review" 2015, vol. 8, no. 1, pp. 217-233; C. Lindstedt, D. Naurin, *Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption*, "International Political Science Review" 2010, vol. 31, no. 3, pp. 301-322; T. S. Aidt, *Corruption...*; D. Shim, T. Eom, *E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data*, "International Journal of Public Administration" 2008, vol. 31, no. 3, pp. 298-316.

¹³ J. Vallbé, N. Casellas, *What's the Cost of e-Access to Legal Information? A Composite Indicator*, Washington 2014, pp. 20-21; J. Torriti, *(Regulatory) Impact Assessments in the European Union: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation?*, "Journal of Risk Research" 2007, vol. 10, no. 2, pp. 239-276; C. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Report 1, Stockholm 2003; S. A. Fadairo, R. Williams, E. Maggio, *Accountability, Transparency and Citizen Engagement in Government Financial Reporting*, "Journal of Government Financial Management" 2015, vol. 64, no. 1, pp. 40-45; C. Molster et al., *Informing Public Health Policy through Deliberative Public Engagement: Perceived Impact on Participants and Citizen-Government Relations*, "Genetic Testing and Molecular Biomarkers" 2013, vol. 17, no. 9, pp. 713-718.

¹⁴ J. Vallbé, N. Casellas, *What's the Cost of...; J. Torriti, (Regulatory) Impact...*; C. Radaelli, *The Open Method...*; OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report*, Paris 2009, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>.

¹⁵ Y. Diergarten, T. Krieger, *Large-Scale...*; J. Gurin, *Open Governments, Open Data: A New Lever for Transparency, Citizen Engagement, and Economic Growth*, "SAIS Review of International Affairs" 2014, vol. 34, no. 1, pp. 71-82; M. Johns, V. Saltane, *Citizen Engagement in Rulemaking. Evidence on Regulatory Practices in 185 Countries*, Policy Research Working Paper 2016, no. 7840.

administrative capacity and citizen well-being stretched to economic development in terms of income poverty, social inequality.¹⁶

Developing countries also show significant links between regulatory quality and economic performance with particular emphasis on improvements in governance (enhancement of regulatory institutions in terms of their transparency, openness, responsiveness).¹⁷

Legitimacy of state apparatus that determines its administrative capacity lies at the heart of information asymmetry between the regulators and the regulated. Non-transparent, little recognized and poorly consulted regulations may lead to “socially sub-optimal outcomes.”¹⁸ It is not without significance how the information on new regulations is published, consulted and managed and integrated within the whole process of creating regulation. The goal is to make the government regulation, policy, law as responsive as possible.¹⁹ In order to achieve the goal not only should one use information and communication technologies (online communication, interactive online platforms, or unified website) but also pay special attention to the capacity and opportunity of citizens to act upon the open information resources.²⁰ In addition to relatively lower costs of informing and communicating with citizens, government decisions are also more challenged by potentially greater number of citizens than would otherwise participate.²¹ Moreover, government accountability is more enforced in terms of policy priorities and democratic values and rules.²²

¹⁶ K. Sen, *Governance and Development Outcomes in Asia*, ADB Economics Working Paper 384, Manila 2014, <http://www.adb.org/publications/governance-and-development-outcomes-asia>.

¹⁷ H. Jalilian, C. Kirkpatrick, D. Parker, *The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis*, “World Development” 2006, vol. 35, no. 1, pp. 87–103; S. Adams, F. Atsu, *Transparency, Regulation and Economic Performance in Africa*, 2005, <http://pages.stern.nyu.edu/~agavazza/Adams.pdf>; J. Denhardt, L. Terry, E. R. Delacruz, L. Andonoska, *Barriers to Citizen Engagement in Developing Countries*, “International Journal of Public Administration” 2009, vol. 32, no. 14, pp. 1268–1288; J. S. Fishkin, *Consulting the Public – Thoughtfully* [in:] *Governance Reform under Real-World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*, S. Odugbemi, T. Jacobson (eds.), Washington 2008; P. Collier, *The Bottom Billion: Why The Poorest Countries Are Failing and What Can be Done About It*, New York 2007; with the special emphasis, within the links, on the role of transparency in rulemaking in disposal of public funds, state (natural) resources.

¹⁸ H. Jalilian, C. Kirkpatrick, D. Parker, *The Impact of...*

¹⁹ H. Yu, G. D. Robinson, *The New Ambiguity of ‘Open Government’*, 59 UCLA Law Review Discourse 178 (2012).

²⁰ C. Lindstedt, D. Naurin, *Transparency...*; F. Schantz, *Fighting Corruption with Social Accountability: A Comparative Analysis of Social Accountability Mechanisms Potential to Reduce Corruption in Public Administration*, “Public Administration and Development” 2013, vol. 33, no. 3, pp. 161–174.

²¹ S. A. Fadairo, R. Williams, E. Maggio, *Accountability...*

²² A. Farazmand, *Sound Governance: Engaging Citizens through Collaborative Organizations*, “Public Organization Review” 2012, vol. 12, pp. 223–241.

More transparent information on government regulations and more consultations have resulted in the next stage of citizen involvement in regulatory processes which is impact assessment. That phase of regulatory participation has comprised more empirical analysis of proposed regulations and opened more public scrutiny of newly prepared regulations. This form of space for stakeholder engagement allows citizens to overview the analysis, its assumptions, methods, samples, and basis of the predictions. Impact assessment and public consultations reinforce each other in the process of improving the effectiveness of regulation.²³

It is emphasized that a tension arises in the pursuit of more regulatory inclusiveness, that is the short-term, popular government promises versus long-term, institutionally stabilizing economic measures. Moreover, the compliance of the interests of dominant pressure groups (with its power to obstruct the reforms) and those of more dispersed groups (with their right to have a say) poses a challenge to rule makers.²⁴

Good quality of the process of designing regulations determines the regulatory environment as well as regulatory outcomes. Government interventions (policy, law, regulation, and any other type of rule) and their likely effects (sometimes unintended consequences) meant as costs in relation to benefit, more negatively impact those who are unorganized, smaller in their power of influence, less informed, hard-to-reach, or marginalized. The rule of law losing its integrity takes on discriminatory characteristics, inhibits trust, and then sustainable development, or ultimately inclusive growth.

Complementing the process of designing regulations with regulatory impact assessment constitutes the source of crucial information for decision makers and those affected by government intervention. For decision makers it is important to learn about alternatives for intervention, about various ways of regulation to achieve public goals, about the arguments to defend political decisions by presenting benefits and costs of interventions. For those regulated it is important to better understand government operations and their everyday impact on human life, to better respond to and have more trust in government policies and regulation design process.

Regulatory impact assessment is a support tool to better create, adopt or change regulation basing on evidence. It helps to provide the instrumentarium to consider all alternative solutions (regulatory, non-regulatory, or none), to compare costs and benefits for different groups of stakeholders, to construct economic, social and environmental analyses of potential impact of the solutions.

²³ J. F. Morrall III, *Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency*, Speech delivered in Singapore, Washington 2001.

²⁴ A. Fosu, R. Bates, A. Hoeffler, *Institutions...*

3. Call for better regulation to make economy more competitive

Even if regulatory participation is at the level of using impact assessment (that is more than just presentation of information or its consultation in a poorly structured manner), there is a varying spectrum of its advancement²⁵ ranging from simple disclosure and consultation of empirical impact analysis to citizens' responding to newly introduced standards (achieving satisfactory levels of regulatory compliance).

Worldwide trends

Various forms of engaging stakeholders in rulemaking processes through consultative processes are spread worldwide. The countries of the economically developed world that are equipped with tools to involve stakeholders in the consultative processes benefit severely more than less economically developed countries. High internet penetration rates undoubtedly contribute to that position as the interactions with stakeholders are mainly through specially customized, often ministerial websites.²⁶ No less important is the advancement of civil society with its attributes of autonomy and voluntariness. Low-income countries with less effective methods of consultative engagement of less numerous stakeholders translates into less obvious economic results, contributing less to better understanding, more transparency or higher responsiveness to public operations (law, policy).

Ministries and regulatory agencies of majority of economies build administrative and ICT infrastructure to channel the request for comments on the propositions of regulation being proceeded (over 74%). The consultations are advanced usually through official websites, public meetings or are targeted to relevant stakeholders. However, even when the consultation take place, they are not adopted in all ministries, and if so, they are not all consulted with the public (both in about a third of those that

²⁵ OECD, *Improving the Transparency of Regulations* [in:] *Government at a Glance 2011*, Paris; OECD, *Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris, <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm> (12.04.2023); C. Kirkpatrick, D. Parker, *Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries*, "Public Administration and Development" 2004, vol. 24, pp. 333-344; A.-K. Backlund, *Impact Assessment in the European Commission: A System with Multiple Objectives*, "Environmental Science & Policy" 2009, vol. 12, no. 8, pp. 1077-1087; J. Torriti, *(Regulatory) Impact...*; K. Staroňová, *Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice*, "Journal of Public Policy" 2010, vol. 30, pp. 117-136.

²⁶ High percentage of well over seventy percent of OECD high-income countries as well as sixty percent of Europe and Central Asian countries are seriously engaged in regulatory consultations run through unified websites serving all ministries to post draft regulations and stakeholders to have their say. Less potent forms of stakeholder consultative activity run through public meetings or direct interactions in low-income countries.

request comments on proposed regulations). In nearly 50% of countries proposals of regulations are consulted with stakeholders even though they are not required by law.²⁷

Technological development (tools) and (political) opening of opportunities for participation of diverse interest groups in the process of regulation under RIA (as a component of the regulatory system) strengthen the social responsiveness of political action and create law contributing to increasing the possibility of raising the effectiveness of the regulatory system in the state.

There is a continuous trend observed of the governments opening rule-making processes to more public scrutiny and input. Governments in the United States, United Kingdom or Australia since the 2000s have been posting the texts of proposed regulations online for the stakeholders to read and comment on, and then to discuss the areas of concern. Mexico required federal ministries and agencies to publicize all draft regulation on their websites from 2002. Poland launched in 2013 an online platform to proceed with consultations.²⁸

Out of the 185 surveyed jurisdictions, 92 conduct impact assessment of proposed regulations.²⁹ A regulation assessed as being of high quality (based on the fundamentals of the effective rule of law, stimulation of the trust in public institutions, hindering corruption) is deemed to be supporting sustainable growth, investments, innovation, market openness.³⁰ RIA system constitutes the comprehensive frameworks to work out more effective (designating cost-efficient regulations³¹) and transparent way of assessing public interventions by regulations (law) and policy.³²

Providing the dynamic and complex structure of the contemporary social economic and environmental processes, regulatory impact assessment does improve legislation-

²⁷ World Bank's Global Indicators Group, *Global Indicators of Regulatory Governance*, <https://rulemaking.worldbank.org/en/key-findings> (13.09.2022).

²⁸ M. Johns, V. Saltane, *Citizen Engagement...*

²⁹ World Bank's Global Indicators Group, *Global Indicators...*

³⁰ OECD, *Regulatory Policy...*

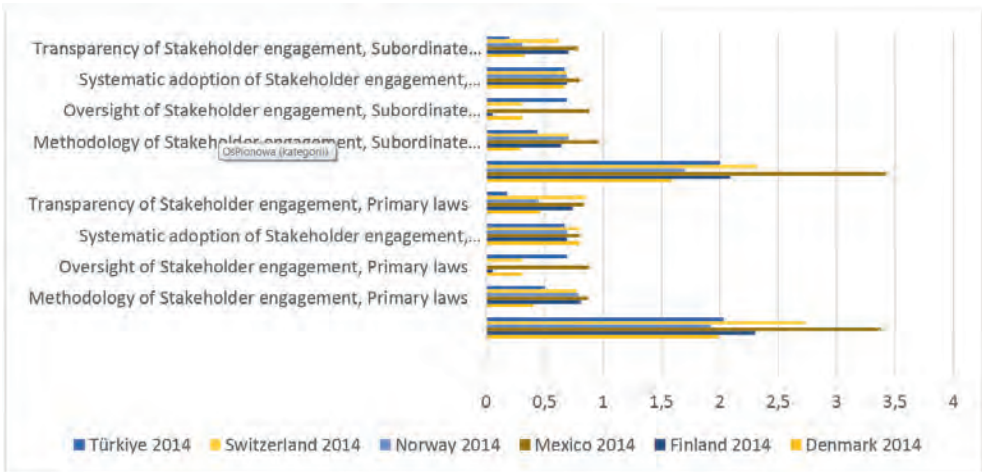
³¹ Example of the European Union proposal of regulation REACH (regulation, evaluation, authorization, restrictions of chemicals) – initial imposition of 10 billion euro costs on the chemicals industry reduced to 2 billion euro through the public discussion of regulatory alternatives, preserving the major benefits of the proposal (cost of RIA of around 1 million euro contributing to the return on investment of 10,000 to one; World Bank Group, *Regulatory Governance in Developing Countries*, Washington 2010).

³² World Bank, *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf> (12.03.2023).

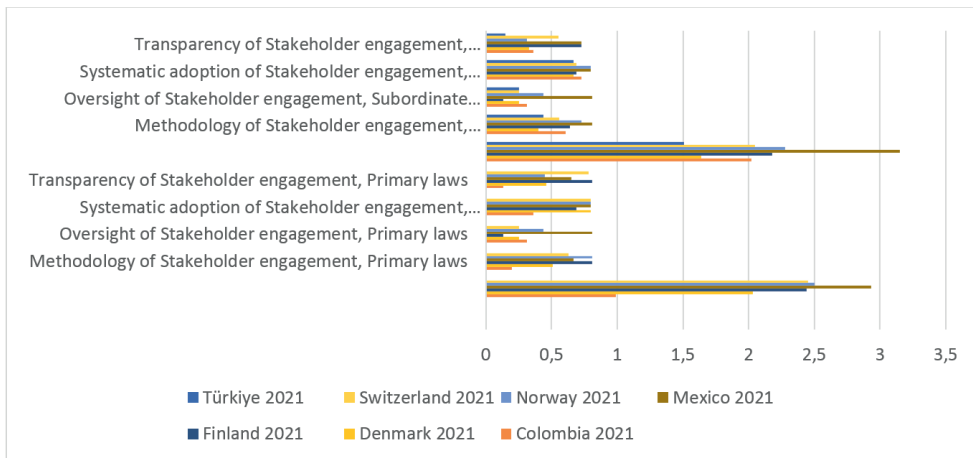
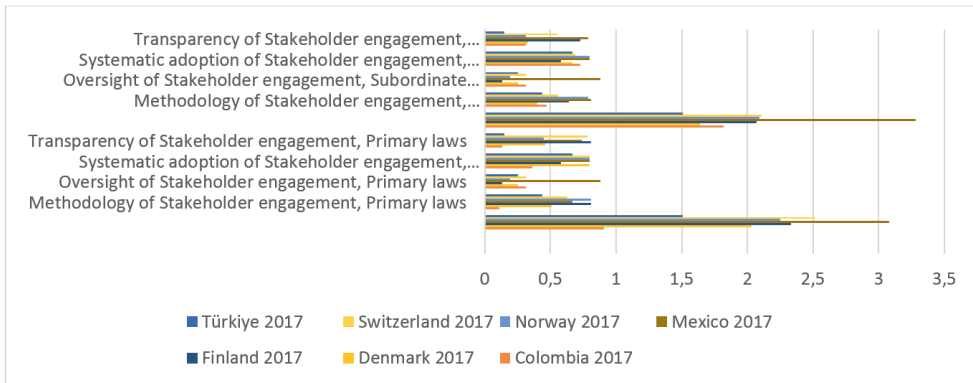
making and stabilizing policy process through the consultations and stakeholder engagement.

The adoption of good regulatory practices in the nationwide process of developing new regulations, such as openness of consultations and acceptance of transparency and feedback mechanisms, focus on the evolving position of stakeholders in designing regulation. The presence of the stakeholders in the regulation making process and its significance are reported through the review of such determinants as the formal requirements for stakeholders engagement, methods used to engage stakeholders (minimum period for consultation, use of interactive tools to communicate, access to instructions for stakeholders), schemes and extent of making the consultation open for a wide spectrum of stakeholders, and taking their opinions into account, as well as mechanisms of monitoring the reliability, evaluation and the public access to its results. The implementation of the practices of cost-benefit assessment of the regulatory propositions (RIA) within primary laws and subordinate regulations is presented for the selected OECD countries as measured for 2014, 2017, and 2021 (Table 1-3). The maximum score for Regulatory Impact Assessment (RIA) as well as for Stakeholder Engagement (as composite scores) is four.³³

Chart 1-3. Stakeholder Engagement, Primary Laws, Subordinate Regulations in selected countries, according to surveys for 2014, 2017, 2021



³³ Indicators encompass information based on responses of government officials in OECD countries.



Source: OECD. Stat, Government at a Glance, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336> (12.04.2023)

Aggregate score for the composite indicator of stakeholder engagement in primary laws and subordinate regulations in 2014 for Mexico was the highest (for subordinate regulations and primary laws 3.15 and 2.93 respectively), then came Switzerland, Finland, Turkey, Denmark and Norway (the rows below the subindices for subordinate regulations and primary laws in Table 1). In 2017, it was Mexico, Switzerland, Finland, Norway, Denmark, Turkey and Colombia (no data available for 2014) for primary laws, and Mexico, Switzerland, Norway, Finland, Colombia, Denmark and Turkey for subordinate regulations. In 2021, these were Mexico, Norway, Switzerland, Finland, Denmark, Colombia for primary laws. And, for subordinate regulations it was Mexico, Norway, Finland, Switzerland, Colombia, Denmark, and Turkey (data

for Turkey in 2021 is unavailable for primary laws due to the changes in the political system running during the latest survey period). Much lower scores for Turkey in 2017 and 2021 surveys are attributed to the decrease in the oversight of stakeholder engagement³⁴ in primary laws and subordinate regulations which means that the scores of the quality of external control measures, monitoring and evaluations of stakeholder engagement open to public have deteriorated.

Scores received for Mexico reflect one of the highest in the OECD database. They lowered, however, in 2021 with respect to 2014 and 2017, mainly due to the decreased results in methodology of stakeholder engagement in primary laws, and transparency. The jurisdictions with the close results to those of Mexico were the United Kingdom in primary laws, Canada in subordinate regulations, the United States in subordinate regulations, Iceland in 2021 in primary laws, and the European Union with the results above those for Mexico.

Denmark is one of the analyzed countries for which one of lower scores was reported with stable increase in 2017 and 2021 with reference to 2014. The weak results were obtained due to the oversight of stakeholder engagement as being scored as the lowest for that country, then low levels of transparency of stakeholder engagement.

Better Regulation initiative of the European Union

The construction of an institutional infrastructure that strengthens economic competitiveness as part of the political effort to dismantle bureaucratic barriers and unnecessary legal obstacles is reflected in the EU in such major activities as:

- Improving public consultation on the *Have Your Say* portal, combining the opportunity to express opinions on action plans, preliminary impact assessments and filling out a questionnaire (*Call for Evidence*);
- „One in, one out” approach aiming at diminishing the costs of the applying legislation and its consequences especially to small and medium-sized enterprises;
- Freshly introduced regulation burdens are offset by removing equivalent burden within the same area of government intervention.³⁵

EU institutional structures (the European Commission mainly³⁶) have outperformed the EU Member States in the participation of citizens in facilitating the early

³⁴ OECD.Stat, https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=GOV&Coords=%5bIND%5d.%5bSA_P_O%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en (29.10.2022).

³⁵ European Commission, *Better Regulation: Why and How*, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en (26.08.2022).

³⁶ European Commission as an institution responsible for the stage of planning, preparation and presentation of drafts of EU legislation and policies, for the evaluation of legislation and search for

engagement in proceeding regulatory proposals and then at further stages of policy development. Member states have been focused particularly on transposition of the EU directives to national law system, and not so much on the expected socio-economic impact of the regulation. More information and evidence dissemination have been estimated as compulsory to better complement and understand the regulatory design process in the Member States. The stakeholder engagement in Member States is assessed to be often too late and not broad enough in the policy development process to become a real value. The sole investment in online government portals, although praiseworthy, requires to be complemented by the feedback to the participating stakeholders on how they had improved regulatory proposals. Moreover, still, the insufficiently low level of accountability for the results of consultation diminishes the potential of participatory regulation process.³⁷

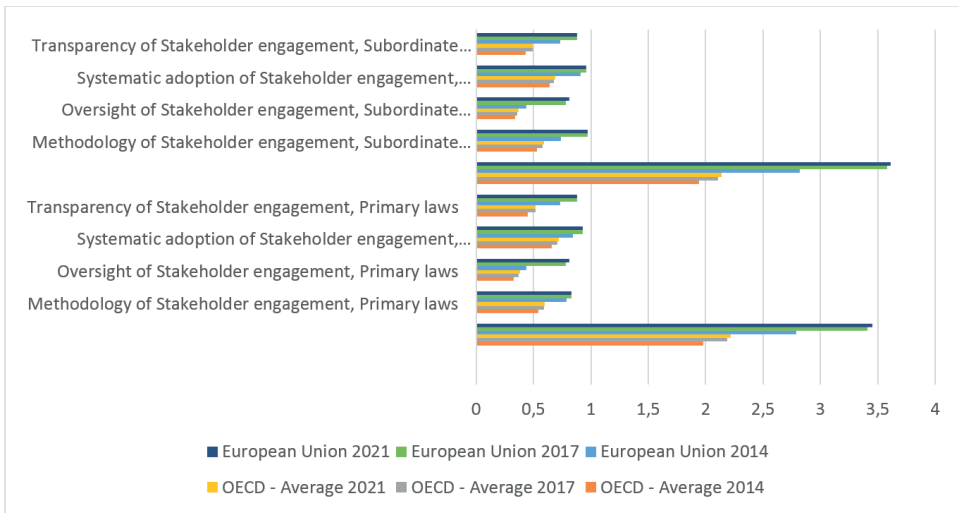
The contribution of the EU RIA system to more efficient use of evidence in the development of regulations happens through 314 impact assessments that have been carried out since 2016 (increase of 138,3% between 2016 and 2021; annual average 52,3 impact assessments) and 80 major evaluations³⁸.

proposals for its improvement; responsible for the implementation and application of EU legislation in EU member states; the activities of the EC are guided by the Commission Work Program run on the annual basis. It is the EC responsibility when proposing laws to assess and evaluate its impact, to propose improvements when necessary, and to monitor the implementation and application of the law in the member states.

³⁷ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, Paris 2019.

³⁸ Those resubmitted after a first negative opinion, the resubmission is optional; European Commission, *Regulatory Scrutiny Board. Annual Report 2021, 2022*, p. 9 (table 1).

Chart 4. Stakeholder Engagement, Primary Laws, Subordinate Regulations on average in the EU and OECD countries according to surveys for 2014, 2017, 2021



Source: OECD. Stat, Government at a Glance, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336> (12.04.2023)

According to the scores for three years for which the survey and score analyzes were undertaken, the EU has shown a growing commitment toward involving stakeholders in primary laws and subordinate regulations making. The EU scores were for these years higher than the average for OECD countries, with the highest levels for 2021, exceeding those for Mexico. The sources of the high results are mainly the outcome of systematic adoption of stakeholder engagement in subordinate regulations and primary laws, and transparency of stakeholder engagement for subordinate regulations and primary laws (both higher than those for Mexico).

4. Some insights into citizen engagement in rulemaking in selected countries

Building on the literature presented in the second part of this study, and the data provided within Legatum Prosperity Index 2021 together with the data from Johns, Saltane

(2016)³⁹, some conclusive findings have emerged aiming to verify the hypothesis. First, state administrative capacity determines the advancement of stakeholder engagement within regulatory impact assessment system. Second, the quality of regulation has an effect on the responsiveness of citizens to regulations and policy. Third, impact assessment and public consultations reinforce each other in the process of improving the effectiveness of regulation. Fourth, more participation of stakeholders in rulemaking may underpin striving for greater prosperity.

According to the overall Legatum Prosperity Index 2021 with the special emphasis on Civic&Social Participation index and Regulation Quality index such countries as Denmark, Norway, Finland, Switzerland appear to be ranked the highest, and Mexico, Colombia and Turkey⁴⁰ to be ranked as much lower.

Denmark, Finland, Norway and Switzerland are countries with the highest scores/ranks of Governance indices and Social Capital indices (Legatum Prosperity Index 2021), respectively 90.95 and 77.24 for Denmark, 91.04 and 74.94 for Finland, 90.89 and 76.66 for Norway, 88.18 and 68.81 for Switzerland.

Mexico, Colombia and Turkey are countries with relatively low scores of Governance and Social Capital indices, respectively 46.16 and 47.27 for Mexico, 49.88 and 50.31 for Colombia, and 37.55 and 44.78 for Turkey.

15% of the Governance index is accounted for Regulatory Quality meant as identification of impediments of regulatory functions of the state toward the development of private sector. The index encloses data on right to information, publicized laws and government data, transparency of government policy, budget transparency, regulatory quality, enforcement of regulations, efficiency of legal framework in challenging regulations, delay in administrative proceedings. And, 20% of the Governance index is reported as Government Effectiveness (quality of public service, of bureaucracy and the competence of officials) containing data on government quality and credibility, prioritization, efficiency of government spending, efficient use of assets, implementation, policy learning, policy coordination). Within Social Capital indices, 20% is considered as being built on Civic and Social Participation data described as participation of people within society in its civic and social dimension (taking into

³⁹ M. Johns, V. Saltane, *Citizen Engagement...*; World Bank Group, Development Economics Global Indicators Group 2016.

⁴⁰ Countries chosen out of those considered for OECD survey for which the data on stakeholder engagement in RIA is available.

account such indicators as money donated to charity, voter turnout, volunteering, voicing opinion to a public official).⁴¹

The data derived from The Legatum Prosperity Index compared to the data included in Table 1-3 in part 3 of the paper give rise to some inferences that the countries with the highest scores of the prosperity indices such as Finland, Norway, Switzerland are reported as doing relatively well with stakeholder engagement although their scores are not the highest. The country scored as the highest in terms of prosperity achievements, Denmark, appears as the one with the results relatively low in terms of stakeholder engagements in rulemaking according to OECD data, but not according to World Bank data. And, Mexico, a jurisdiction with one of the highest (although decreasing) scores of stakeholder engagement according to the OECD data receives relatively lower results within Legatum Prosperity Index 2021.

There can be a few arguments found to explain the results for Mexico and Denmark:

1. Mexico is reported as a country with relatively low level of Social Capital with the updates from July 2022 reporting on the government in office to be denying public resources to civil society organizations and impeding by the regulations the sector's development;⁴²
2. In Governance LP Index 2021 there is also Executive Constraints, Political Accountability, Rule of Law, Government Integrity that hold for the rest of 65% of the LP Index (besides Government Effectiveness and Regulatory Quality that account for 35% of Governance Index); therefore, they could be responsible for the relatively low levels of overall Governance level for Mexico in 2021;
3. Low results in methodology and transparency could confirm that there is some turnaround in the scheme of methodological approach to engaging stakeholders in RIA process. There is a call for "*more independent assessment of RIA implementation and effectiveness*";⁴³
4. Denmark as reported by OECD surveys with relatively low results in stakeholder engagement in RIA procedures mainly on the grounds of oversight and transparency is the most prosperous country within Legatum Prosperity Index 2021, leading in Social Capital and Governance areas of performance.

⁴¹ Legatum Institute, *Legatum Prosperity Index: A Tool for Transformation 2021*; <https://www.prosperity.com/rankings>.

⁴² International Center for Not-for-Profit Law, *Mexico*, <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/mexico> (12.03.2023).

⁴³ *Mexico* [in:] OECD, *Regulatory Policy*..., p. 266, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_fe879c9c-en#page1 (20.10.2022); the National Commission for Better Regulation (CONAMER) is technically and operationally independent but is subordinated to Ministry of Economy hierarchically.

All the above observations boil down to the conclusion that on the grounds of the gathered data, the hypothesis can be only partially positively verified. Especially the cases of Mexico and Denmark show that other determinants of prosperity must have much stronger impact than that of stakeholder engagement within RIA. Moreover, case study method needs to be implied to explore more the conditions of the countries.

5. Conclusion

The most pressing problems of contemporary society (competitiveness of economies) resonate more and call for more transparency of regulation processes.

Participatory approach to economic regulation is an endeavor to make the citizens' voice heard within regulatory processes, as well as it is an experiment to ensure that the individual voices are heard more equally.

The participation may be attained with both goals by extending the opportunity to build-in more check-and-balances mechanisms into the pro-competitiveness procedures.

Decentralization made by market as well as political mechanisms may make for a greater participation, but it may lead to localized domination of well-resourced interest at the expense of the disadvantaged. More people can make their voices heard over issues they believe they can influence. But localized participation by itself may increase the number of voices over less important matters, leaving politicians and their professional concomitants deciding "over the general arrangements of society and/or over the authoritative allocation of values in an equitable manner." And, highlighting the market that certainly has its place in the decision-making of individual consumers,⁴⁴ the issue that raises concern here is that of the appropriate levels of decision-making institutions that would channel the voices to balance signals from the market for the economy to perform well.

The most important allocational outcomes are "the result of the workings of policy networks joining fragments of all sorts of institutions: firms, trade associations, differing agencies of the central government, hybridizations of public and private bodies." "These networks create a complex division of labor between nominally 'state' and 'market' institutions, and the effectiveness with which institutions works has little to do with their 'state' nor 'market' designation."⁴⁵ The manner the "tasks are divided between the state and the market seems on the evidence to matter much less

⁴⁴ *The Market and the State. Studies of Interdependence*, M. Moran, M. Wright (eds.), London 1991, p. 95.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 242.

than that they are performed properly by one or the other, or best of all, by the two in flexible symbiosis.”⁴⁶

While shaping regulations that affect business and civic communities, the government interacts also with stakeholders (professional associations, civic groups, and business representatives) for them to learn about new regulations and to open the space for their engagement with officials on the content. Moreover, the government assesses the possible impact of new regulation and opens it to public consultations. The ability of stakeholders to challenge regulations and the ability of people to assess the laws and regulations is key issue here. The growing recognition of the importance of stakeholder engagement in rule-making processes is the fundamentals for transparency and accountability in government actions, especially in terms of creation of business environment. Opening policy-making processes to stakeholder input is of crucial importance in respect to cost of compliance, and its check-and-balance property.

Bibliography

- Adams S., Atsu F., *Transparency, Regulation and Economic Performance in Africa*, 2005, <http://pages.stern.nyu.edu/~agavazza/Adams.pdf>.
- Aidt T. S., *Corruption, Institutions, and Economic Development*, “Oxford Review of Economic Policy” 2009, vol. 25, no. 2.
- Backlund A.-K., *Impact Assessment in the European Commission: A System with Multiple Objectives*, “Environmental Science & Policy” 2009, vol. 12, no. 8.
- Bates R., Greif A., Humphreys M., Singh S., *Institutions and Development*, CID Working Paper, vol. 107, Cambridge 2004.
- Coker F., *Recent Political Thought*, New York 1934.
- Collier P., *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can be Done About It*, New York 2007.
- Commons J., *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, Madison 1959.
- Commons J., *Economics of Collective Action*, New York 1950.
- Denhardt J., Terry L., Delacruz E. R., Andonoska L., *Barriers to Citizen Engagement in Developing Countries*, “International Journal of Public Administration” 2009, vol. 32, no. 14.
- Diergarten Y., Krieger T., *Large-Scale Land Acquisitions, Commitment Problems and International Law*, “Law and Development Review” 2015, vol. 8, no. 1.
- Durkheim É., *Le Suicide. Étude de sociologie*, Paris 1897.
- Durkheim É., *The Division of Labor in Society*, Glencoe 1947.
- Elbow M. H., *French Corporative Theory 1789–1948*, New York 1953.
- European Commission, *Better Regulation: Why and How*, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en.
- European Commission, *Regulatory Scrutiny Board. Annual Report 2021*, 2022.

⁴⁶ R. Williams, *The Inevitability of Symbiosis: States, Markets and R&D* [in:] *The Market...*, p. 198.

- Fadairo S. A., Williams R., Maggio E., *Accountability, Transparency and Citizen Engagement in Government Financial Reporting*, "Journal of Government Financial Management" 2015, vol. 64, no. 1.
- Farazmand A., *Sound Governance: Engaging Citizens through Collaborative Organizations*, "Public Organization Review" 2012, vol. 12.
- Fishkin J. S., *Consulting the Public – Thoughtfully* [in:] *Governance Reform under Real-World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*, S. Odugbemi, T. Jacobson (eds.), Washington 2008.
- Fosu A., Bates R., Hoeffler A., *Institutions, Governance and Economic Development in Africa: An Overview*, "Oxford Journal of African Economies" 2006, vol. 15.
- Giddens A., *Trzecia droga. Odnova socjaldemokracji*, Warszawa 1999.
- Gisselquist R., *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, UNU-WIDER Working Paper, no. 30, Helsinki 2012.
- Gurin J., *Open Governments, Open Data: A New Lever for Transparency, Citizen Engagement, and Economic Growth*, "SAIS Review of International Affairs" 2014, vol. 34, no. 1.
- International Center for Not-for-Profit Law, *Mexico*, <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/mexico>.
- Jalilian H., Kirkpatrick C., Parker D., *The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis*, "World Development" 2006, vol. 35, no. 1.
- Johns M., Saltane V., *Citizen Engagement in Rulemaking. Evidence on Regulatory Practices in 185 Countries*, Policy Research Working Paper 2016, no. 7840.
- Kirkpatrick C., Parker D., *Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries*, "Public Administration and Development" 2004, vol. 24.
- Legatum Institute, *Legatum Prosperity Index. A Tool for Transformation 2021*; <https://www.prosperity.com/rankings>.
- Lindstedt C., Naurin D., *Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption*, "International Political Science Review" 2010, vol. 31, no. 3.
- Mexico [in:] OECD, *Regulatory Policy Outlook 2021*, 2021, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_fe879c9c-en#page1.
- Molster C. et al., *Informing Public Health Policy through Deliberative Public Engagement: Perceived Impact on Participants and Citizen-Government Relations*, "Genetic Testing and Molecular Biomarkers" 2013, vol. 17, no. 9.
- Morrall III J. F., *Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency*, Speech delivered in Singapore, Washington 2001.
- OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, Paris 2019, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.
- OECD, *Improving the Transparency of Regulations* [in:] *Government at a Glance 2011*, Paris.
- OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report*, Paris 2009, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>.
- OECD, *Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris, <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD.Stat, https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=GOV&Coords=%5bIND%5d.%5bSA_P_O%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en.
- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 2nd Edition, Cambridge 1971.

- Ostrom V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa 2008.
- Parker D., *Economic Regulation: A Review of Issues*, "Annals of Public and Cooperative Economics" 2002, vol. 73, no. 4.
- Radaelli C., *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Report 1, Stockholm 2003.
- Schantz F., *Fighting Corruption with Social Accountability: A Comparative Analysis of Social Accountability Mechanisms' Potential to Reduce Corruption in Public Administration*, "Public Administration and Development" 2013, vol. 33, no. 3.
- Sen K., *Governance and Development Outcomes in Asia*, ADB Economics Working Paper 384, Manila 2014, <http://www.adb.org/publications/governance-and-development-outcomes-asia>.
- Shim D., Eom T., *E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data*, "International Journal of Public Administration" 2008, vol. 31, no. 3.
- Staroňová K., *Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice*, "Journal of Public Policy" 2010, vol. 30.
- The Market and the State. Studies of Interdependence*, M. Moran, M. Wright (eds.), London 1991.
- Torriti J., *(Regulatory) Impact Assessments in the European Union: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation?*, "Journal of Risk Research" 2007, vol. 10, no. 2.
- United Nations, *Preventing Corruption in Public Administration: Citizen Engagement for Improved Transparency and Accountability. Report of an Expert Group Meeting, June 25–28*, New York 2012.
- Vallbé J., Casellas N., *What's the Cost of e-Access to Legal Information? A Composite Indicator*, Washington 2014.
- Williams R., *The Inevitability of Symbiosis: States, Markets and R&D* [in:] *The Market and the State. Studies of Interdependence*, M. Moran, M. Wright (eds.), London 1991.
- World Bank Group, Development Economics Global Indicators Group 2016.
- World Bank Group, *Regulatory Governance in Developing Countries*, Washington 2010.
- World Bank, *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf>.
- World Bank's Global Indicators Group, *Global Indicators of Regulatory Governance*, <https://rulemaking.worldbank.org/en/key-findings>.
- Yu H., Robinson G. D., *The New Ambiguity of 'Open Government'*, 59 UCLA Law Review Discourse 178 (2012).

CZEŚĆ II

**OBYWATEL W CENTRUM CYFRYZACJI
POLSKIEJ ADMINISTRACJI**

PART II

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

MARTA GRABOWSKA¹

KONCEPCJA JEDNOLITEGO PORTALU E-GOVERNMENT DLA OBYWATELA W POLSCE

ABSTRAKT: Cyfryzacja administracji publicznej to proces, którego celem jest nie tylko usprawnienie funkcjonowania instytucji władzy publicznej, ale także ułatwienie obywatelom dostępu do informacji publicznej, realizacji ich praw i obowiązków obywatelskich, a także umożliwienie im udziału w sprawowaniu tej władzy, tj. realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego. Przez ostatnich kilka lat autorka artykułu w ramach zajęć dydaktycznych „Społeczeństwo cyfrowe i e-administracja” prowadzonych na Uniwersytecie Warszawskim badała stan cyfryzacji polskiej administracji publicznej na poziomie podmiotów zobowiązanych oraz prób koncepcji jednolitego portalu e-Government dla obywatela w Polsce realizowanych na szczeblu centralnym. Problematyka ta rozpatrywana była z uwzględnieniem wymagań i rekomendacji Unii Europejskiej (UE). Polski system e-administracji, choć reprezentuje pewien poziom zaawansowania, jednak nie jest kompletny i spójny, cierpi na braki w zakresie standaryzacji, krzyżowanie się dostępnych funkcji i modułów, a także do dnia dzisiejszego nie posiada wspólnej bramy dostępu dla obywatela. W artykule zaproponowano koncepcję trzech części krajowego elektronicznego systemu administracji publicznej: tj. dostępu do informacji publicznej, usług publicznych dla obywatela oraz udziału obywateli w sprawowaniu władzy, wzbogacając o ten trzeci obecnie realizowany dwuczęściowy model centralnego systemu dla obywatela. Do badania wykorzystano analizę dokumentów oficjalnych UE i Polski obejmujących problematykę administracji publicznej i jej cyfryzacji, elementy metody analizy systemowej w odniesieniu do budowy stron i portali internetowych administracji

¹ Dr hab. Marta Grabowska, prof. UW, Centrum Europejskie UW, <https://orcid.org/0000-0002-4481-0545>.

publicznej w Polsce oraz literaturę przedmiotu. Artykuł przedstawia stan na 31 sierpnia 2022 r.

SŁOWA KLUCZOWE: e-Government dla obywatela w Polsce, elektroniczny dostęp do informacji publicznej dla obywatela w Polsce, elektroniczne usługi publiczne dla obywatela w Polsce, elektroniczny udział w sprawowaniu władzy publicznej dla obywatela w Polsce, jednolity portal e-Government dla obywatela w Polsce

CONCEPT OF A SINGLE E-GOVERNMENT PORTAL FOR THE CITIZEN IN POLAND

ABSTRACT: Digitization of public administration is a process which serves not only to streamline functioning of public authorities but also to enable citizens an access to public information, to pursue their rights, to perform citizens' duties and to enable them to take part in ruling in order to perform the idea of civil society. In the last few years the author of the paper conducted research within the class „Digital society and e-Government” run at the University of Warsaw, Poland on digitization of Polish public administration on the level of obliged entities, and on the attempt of Polish Authorities to create a unified portal (gateway) of e-Government for a citizen. It included also the European Union's requirements and recommendations in this field. Although the Polish e-Government system presents a certain level of development however, it still is not complete and consistent, suffers lack of standardization, overlapping of available functions and modules and a unified gateway for a citizen. In the paper the concept of three parts of the e-Government system for a citizen in Poland is presented, i.e.: access to public information, public services for a citizen and participation in ruling, enriching the present concept with the third one. To carry out a research official documents of the EU and Poland on public administration and its digitization process were used, some elements of systems analysis were applied to investigate structures of public administration web pages and portals on both levels in Poland and the literature of the subject. The article presents the situation as at 31st August 2022.

KEYWORDS: e-Government for a citizen in Poland, electronic access to public information for a citizen in Poland, electronic public services for a citizen in Poland, electronic participation in ruling for a citizen in Poland, unified portal of e-Government for a citizen in Poland

1. Wprowadzenie

Podstawowym warunkiem stawianym państwom ubiegającym się o członkostwo w Unii Europejskiej jest przyjęcie ustroju demokratycznego. Ustrój ten uznawany jest za jedną z najlepszych form funkcjonowania państwa. Polega na trójpodziale władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), gwarantuje równość obywateli

wobec prawa oraz wolność myśli, słowa i wyznania. Ustrój demokratyczny realizowany jest za pomocą różnych modeli. Są to: system prezydencki, semiprezydencki, supersemiprezydencki, system parlamentarny, w ramach którego można znowu wymienić: parlamentarno-gabinetowy, gabinetowo-parlamentarny czy kanclerski, a także parlamentowo-komitetowy. Różnice między nimi polegają głównie na właściwym dla danego systemu politycznego rozkładzie zakresu władzy pomiędzy poszczególne podmioty. Wśród państw członkowskich UE mamy 21 państw z ustrojem parlamentarnym, dwa państwa posiadające ustrój kanclerski (Niemcy i Austria), trzy państwa z ustrojem semiprezydenckim (Finlandia, Francja i Rumunia) oraz jedno z ustrojem prezydenckim (Cypr). Forma rządów jest także zróżnicowana. Mogą to być republiki albo monarchie (w UE – 22 republiki i pięć różnych monarchii)².

Oprócz ustroju politycznego, każde państwo członkowskie przyjmuje także określony ustrój terytorialny, tj. odpowiednie rozczłonkowanie kraju na jednostki terytorialne służące sprawowaniu lokalnej władzy publicznej. Z tego punktu widzenia można wymienić państwa unitarne i federacje. Zdecydowana większość członków UE to państwa unitarne, lecz znowu forma ta może być zróżnicowana np. na bardziej lub mniej unitarną (państwa zregionalizowane czy zdecentralizowane) oraz federacje (Austria, Belgia i Niemcy). Jeśli dodać do tego uwarunkowania narodowościowe i demograficzne w poszczególnych krajach oraz idące za tym wymagania w obszarze administracji publicznej – to można zaryzykować stwierdzenie, że trudno znaleźć dwa państwa członkowskie UE z identycznym systemem ustrojowym, a co za tym idzie – z identycznymi systemami administracji publicznej. Każde z nich musi zatem samo zaprojektować i wdrożyć system, którego zadaniem jest zapewnienie sprawnej obsługi władzy i obywateli na każdym szczeblu. Ma to swoje konsekwencje w odniesieniu do procesu cyfryzacji systemów administracji publicznej, których projektowanie musi bazować na zindywidualizowanych modelach jej funkcjonowania w poszczególnych państwach członkowskich³.

Wraz ze wstąpieniem do UE i przyjęciem ustroju demokratycznego, czego uprzednim warunkiem jest przystąpienie do Rady Europy, państwa zobowiązują się do respektowania wspólnego kanonu praw obywatelskich i nakładania na obywateli określonych obowiązków. Toteż krajowe rozwiązania administracji publicznej muszą uwzględniać wymagania prawa europejskiego, choć forma ich wdrożenia ma charakter zindywidualizowany. Proces ten często nazywa się europeizacją administracji publicz-

² *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, M. Poboży, K.A. Wojtaszczyk (red.), t. 1-2, Warszawa 2013.

³ *Ibidem*.

nej⁴. Posiada on różne oblicza. Cyfrowe systemy administracji publicznej w państwach członkowskich UE są zatem skomplikowanymi konstrukcjami łączącymi wymagania prawa krajowego i europejskiego w obszarze obsługi zarówno obywateli, jak i urzędów, a także uwzględniające zasady i możliwości świata cyfrowego.

Kwestia organizacji i finansowania administracji publicznej w państwach członkowskich nie była i nie jest domeną UE. Unia jako spadkobierczyni Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) ustanowionej na mocy *Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*⁵ zajmuje się wspólnym rynkiem oraz mechanizmami jego funkcjonowania takimi jak np. handel czy konkurencja, wzbogaconymi później treścią *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*⁶. Obejmuje ona m.in. prawa i obowiązki obywateli przyjęte na obszarze całej UE, tj. w obrębie jednolitego rynku europejskiego. W *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, w tytule 1: *Kategorie i dziedziny kompetencji Unii Europejskiej*, w art. 6 mówi się jedynie, że „Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należy m.in. współpraca administracyjna”⁷.

Cyfryzacja administracji publicznej jest kosztowna, wymaga inwestycji w narzędzia ICT, na które nie wszystkie państwa członkowskie mogą sobie pozwolić, a równocześnie daje nowe, znacznie szersze, możliwości ważne także w wymiarze europejskim. Cyfryzacja wymaga dostępu do *know how* w obszarze ICT, stosowania ujednoliconych standardów i specyfikacji technicznych, wdrażania zasad interoperacyjności systemów, optymalizacji procedur oraz przyjęcia wspólnych założeń systemowych. Nie mając jednak traktatowych uprawnień ani do narzucania państwom członkowskim typu ustroju demokratycznego, ani form administrowania nim, a także jego finansowania – UE posługuje się w tej kwestii miękkimi instrumentami prawnymi (strategie, plany, deklaracje, inicjatywy) w celu motywowania państw członkowskich do postępów w zakresie cyfryzacji oraz włączania się w rozwiązania proponowane przez UE dla całego wspólnego rynku. Ona sama, zarządzając ogromnym, jednolitym rynkiem europejskim, organizuje jego administrację oraz cyfryzuje ją i w tym zakresie jest uprawniona do

⁴ *Europeizacja prawa administracji publicznej*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2008.

⁵ *Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes*, Rzym, 25.03.1957 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL> (14.08.2022).

⁶ *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE 2010, C 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>, s. 389–402 (5.04.2023).

⁷ *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.Urz. UE 2012, C 326, art. 6, s. 50–52, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF> (6.04.2023).

stosowania silniejszych instrumentów prawnych (wiążących). Mają one kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania całego rynku, jak np. podpis elektroniczny, cyberbezpieczeństwo, czy zapewnienie możliwości korzystania z cyfrowej administracji publicznej wszystkim obywatelom UE – w tym również osobom z niepełnosprawnościami (deklaracja dostępności)⁸. Ustalenia te przyjmowane są najczęściej w ramach jednej z unijnych polityk, np. polityki jednolitego rynku. W tych zakresach odnoszą się one do cyfrowej administracji publicznej państw członkowskich.

Proces cyfryzacji administracji publicznej jest wynikiem rozwoju społeczeństwa informacyjnego i cyfrowego na świecie i w UE, do którego Unia przystąpiła z opóźnieniem w stosunku do Stanów Zjednoczonych Ameryki i Japonii. Jego początki w UE wyznaczają: słynna Biała księga „*Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st Century*” Jacquesa Delorsa⁹ i raport Martina Bangemanna¹⁰, a zawarte tam postulaty, w tym cyfryzacja administracji publicznej, znalazły się w trzyetapowej inicjatywie *eEurope – an Information Society for All*¹¹. Stała się ona podstawą pierwszej wieloletniej strategii rozwoju UE, tj. strategii lizbońskiej¹². W okresie kolejnej strategii, tj. *Europa 2020*¹³, postulaty dotyczące rozwoju unijnego społeczeństwa cyfrowego były kontynuowane i zawarte zostały w jednej z siedmiu jej flagowych inicjatyw, tj. w *Europejskiej agendzie cyfrowej*¹⁴. W najnowszej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 jest to program Cyfrowa Europa¹⁵. Z dokumentów tych wynika, że przez cały czas koncepcja społeczeństwa informacyjnego, a potem cyfro-

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego, Dz.Urz. UE 2016, L 327, s. 1–15; Ustawa z dnia 14 kwietnia 2019 o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, Dz.U. 2019, poz. 848.

⁹ *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st Century. White Papers*, COM(1993) 700.

¹⁰ *Europe and the Global Information Society – Recommendations to the European Council*, OJ 1994, C 363, s. 33.

¹¹ *Communication of 8 December 1999 on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000 – eEurope – an Information Society for All*, COM(1999) 687 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum%3A124221> (14.08.2022).

¹² *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (24.04.2022).

¹³ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.03.2010 r., KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (6.04.2023).

¹⁴ Komisja Europejska, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, 26.08.2010 r., KOM(2010) 245 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245R%2801%29> (6.04.2023).

¹⁵ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z dnia 29 kwietnia 2021 ustanawiające program „Cyfrowa Europa” oraz uchylające decyzję (UE) 2915/2240*, Dz.Urz. UE 2021,

wego stanowiła i nadal stanowi bazę rozwoju gospodarczego i społecznego UE. Prezentowane tam postulaty jak np.: szerokopasmowy internet, standaryzacja w zakresie ICT, cyberbezpieczeństwo, a obecnie wdrażanie najnowszych technologii takich, jak Big Data and Analytics, 5G, czy sztuczna inteligencja, służą stymulowaniu procesów cyfryzacji w różnych obszarach działań UE, w tym współpracy administracyjnej.

Jednak jest kwestią kontrowersyjną, czy w stosunku do obszaru społeczeństwa informacyjnego i cyfrowego w kontekście wspólnotowego dorobku prawnego UE można mówić o „polityce”? Pojęcie to odnosi się do sytuacji, w której istnieje wyodrębniony przepis traktatowy ustanawiający daną politykę, określający jej obszar i umożliwiający tworzenie spójnego prawodawstwa wtórnego, regulującego funkcjonowanie tego obszaru, a także zakresu jego finansowania. Takiego odrębnego przepisu traktatowego ustanawiającego „politykę” społeczeństwa informacyjnego lub cyfrowego w traktatach UE nie było i nie ma. I choć okresowo istniały dyrekcje generalne, które posiadały w nazwie to pojęcie albo w zakresie swoich obowiązków miały zadania rozwojowe wynikające z potrzeby budowy społeczeństwa informacyjnego i cyfrowego w UE, jak np. DG Information Society¹⁶ we wczesnym okresie strategii lizbońskiej (zamieniona w 2005 r. na DG Information Society and Media¹⁷), DG DIGIT (Informatyka)¹⁸, której zadaniem jest stymulowanie rozwoju cyfryzacji w samych instytucjach UE i ich współpracy z administracjami państw członkowskich, albo niezwykle rozbudowana DG Connect (Sieci Komunikacyjne, Treści i Technologie)¹⁹, której zadaniem jest budowa jednolitego rynku cyfrowego, bezpieczeństwa w internecie oraz innowacji cyfrowych, czy wreszcie DG Digital Economy and Society stworzona w okresie strategii *Europa 2020*, której zadaniem było monitorowanie postępu UE i jej państw członkowskich na polu umiejętności cyfrowych i konkurencyjności gospodarki cyfrowej (Digital

L 166, s. 1-34, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0694> (6.04.2023).

¹⁶ *Information Society DG Previews Tenders for 2000*, <https://cordis.europa.eu/article/id/14734-information-society-dg-previews-tenders-for-2000> (8.08.2022).

¹⁷ *PSI Directive. OECD Workshop on Public Sector Information, Paris 31 May 2006. Yvo Volman and Meri Rantala. DG Information Society and Media. European Commission*, <https://www.oecd.org/digital/ieconomy/36866234.pdf> (9.08.2022).

¹⁸ Komisja Europejska, *DG DIGIT (Informatics)*, https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/informatics_en (9.08.2022).

¹⁹ Komisja Europejska, *DG CONNECT. Sieci komunikacyjne, treści i technologie*, https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/communications-networks-content-and-technology_pl (9.08.2022).

Economy and Society Index)²⁰ – to jednak problematyka ta nigdy nie doczekała się odrębnego zapisu traktatowego.

Obszar administracji publicznej i jej cyfryzacji w państwach członkowskich jest z jednej strony obszarem znajdującym się w gestii tych państw, z drugiej UE, poddając cyfryzacji procedury administracyjne na jednolitym rynku europejskim, stara się łączyć te działania z tymi prowadzonymi w państwach członkowskich, nie naruszając jednak ich kompetencji w tym zakresie, lecz uzyskując lepsze efekty dla jednolitego rynku europejskiego.

Taka sytuacja skłoniła zapewne UE do poszukiwania instrumentów, którymi mogłaby posługiwać się, aby realizować swoje cele. Trzeba było bowiem szukać kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi, które są suwerenne w zakresie decyzji ustrojowych i organizacji oraz cyfryzacji obsługujących je systemów administracji publicznej, a potrzebami UE w zakresie cyfryzacji jednolitego rynku europejskiego.

Takimi instrumentami stały się niewątpliwie tzw. deklaracje ministerialne. Jak informuje służba informacji publicznej Rady Unii Europejskiej (Council), „deklaracje ministerialne jako instrumenty polityczne nie są wymieniane w Traktatach”. Niemniej, „służą one do doprecyzowania i prezentowania punktu widzenia jednej lub zazwyczaj większej liczby instytucji UE na dany temat, a przedstawiane wyjaśnienia są niewiążące. Deklaracje te są także używane do powiadamiania o uzgodnieniach międzyinstytucjonalnych i mogą być wydawane na tematy dotyczące każdej dziedziny polityki”²¹.

W obszarze e-Governmentu w UE przyjęto m.in. *Ministerial Declaration (Promoting Inclusive e-Government)*²², Ryga 2006, *Ministerial Declaration (Reaping the Benefits of eGovernment)*, Lisboa 2007²³, *Ministerial Declaration on e-Government*, Malmö 2009²⁴, *Ministerial Declaration on eGovernment – the Tallinn Declaration*, Tallinn 2017²⁵ czy

²⁰ Komisja Europejska, *Shaping Europe's Digital Future. The Digital Economy and Society Index (DESI)*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (9.08.2022).

²¹ Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, Sekcja Informacji Publicznej, *Reply to Your Question*, e-mail z 13.07.2022 r.

²² *Ministerial Declaration Approved Unanimously on 11 June 2006, Riga, Latvia*, https://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/declaration_riga.pdf (8.08.2022).

²³ *Ministerial Declaration Approved Unanimously in Lisbon, Portugal on 19 September 2007*, https://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/MinisterialDeclaration.pdf (9.08.2022).

²⁴ *Ministerial Declaration on e-Government Approved Unanimously in Malmö, Sweden on 18 November 2009*, www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/old/ministerial-declaration-on-egovernment.pdf (9.08.2022).

²⁵ *Tallinn Declaration on e-Government at the Ministerial Meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017*, https://teamdigitale.governo.it/upload/docs/2017/10/Tallinn_egov_declaration_final_3oct2017.pdf (9.08.2022).

Ministerial Declaration of e-Government, Berlin 2020²⁶. W ramach tych uzgodnień, mających miejsce zawsze w państwach sprawujących prezydencję i pod ich kierunkiem oraz z udziałem ministrów państw członkowskich kompetentnych w sprawach e-Governmentu, a także reprezentantów EFTA i przedstawicieli Komisji Europejskiej, przyjmowanych drogą głosowania jednomyślnego – ustalano możliwe wspólne stanowiska i rozwiązania na polu cyfryzacji administracji publicznej. Rezultatami tych deklaracji były znane największe programy rozwoju e-Governmentu, takie jak np.: i2010 e-Government Action Plan, e-Government Action Plan 2010-2015 czy e-Government Action Plan 2016-2020. Ostatnia – berlińska deklaracja podpisana 8 grudnia 2020 r. wniosła do tego procesu koncepcję e-Governmentu bazującego na wartościach.

Jak wynika z tych działań, cyfryzacja administracji publicznej w UE i jej państwach członkowskich posuwa się naprzód drogą konsensusu z poszanowaniem suwerenności wszystkich stron. Porównywanie modeli e-Governmentu poszczególnych państw członkowskich jest zatem trudne, ponieważ każde państwo organizuje swój system zgodnie z własną wizją, jak również rozwiązania uznane za wspólne mogą być wbudowane w dany system zgodnie z potrzebami państwa członkowskiego. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla obywatela w danym kraju system ten powinien być prosty, co przekłada się m.in. na jednolity portal e-Government dla obywatela pozwalający minimalizować wysiłki potrzebne do jego opanowania i zapewniający poszanowanie wszystkich praw i obowiązków.

2. Model systemu administracji publicznej dla obywatela z perspektywy państwa członkowskiego Unii Europejskiej

Gdybyśmy spróbowali stworzyć model systemu administracji publicznej państwa członkowskiego UE, to składałby się on z trzech części:

1. dostępu do informacji publicznej;
2. usługi sektora publicznego;
3. udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej.

Ad 1. Dostęp do informacji publicznej obejmuje obecnie przede wszystkim przepisy danego państwa członkowskiego UE wyznaczające ramy oraz tryb dostępu obywatela

²⁶ *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital e-Government at the Ministerial Meeting during the German Presidency of the Council of the European Union on 8 December 2020*, https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/cdr_20201207_eu2020_berlin_declaration_on_digital_society_and_value-based_digital_government_.pdf (9.08.2022).

do informacji wytwarzanej przez sektor publiczny. Przepisy te muszą uwzględniać również wymagania prawa europejskiego. Obecnie w krajach UE dostęp ten realizowany jest za pomocą narzędzi cyfrowych. Istotnym elementem realizacji prawa obywateli dostępu do informacji publicznej jest też bierny udział (bez prawa głosu) w posiedzeniach podmiotów sprawujących władzę publiczną na wszystkich szczeblach. Udział ten realizowany może być drogą elektroniczną, tj. za pomocą transmisji on-line albo osobiście. Oprócz tego, w związku z rozszerzeniem koncepcji dostępu do informacji publicznej w UE o tzw. dane otwarte (ang. *open data*), każde państwo członkowskie, jak również sama UE powinny gromadzić i udostępniać takie zbiory w formie cyfrowej, których zawartość obejmuje te dane o charakterze publicznym, które nie są obowiązkowe, a które mogą mieć istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego. W tym sensie mogą być one przedmiotem ponownego wykorzystania, tj. w innym celu, niż pierwotnie zostały stworzone, w tym w celach komercyjnych²⁷. UE udostępnia również swoją informację publiczną za pomocą jej narzędzi, tj. jednolitego portalu internetowego oraz tworzy internetową bazę danych otwartych. Z punktu widzenia cyfryzacji jest to sektor, który w łatwy i prosty sposób powinien umożliwiać dostęp do informacji publicznej wszystkim obywatelom, w tym także tym z niepełnosprawnościami²⁸, nie wymagając od nich żadnej autoryzacji.

Ad 2. Usługi sektora publicznego to o wiele bardziej skomplikowany moduł obejmujący przede wszystkim obsługę obowiązków obywatela wobec państwa, wynikających z określonych przepisów prawa, a także realizację niektórych jego praw w taki sposób, iż następuje relacja dwustronna: obywatel–urząd i urząd–obywatel. Z punktu widzenia cyfryzacji jest to sektor bardzo sensytywny, toteż jego konstrukcja i systemy zabezpieczeń muszą być na wysokim poziomie, a obywatela trzeba wyposażyć w narzędzia dostępu jednoznacznie go identyfikujące. Zestaw usług publicznych w poszczególnych państwach członkowskich może być różny, jednak musi uwzględniać wymagania wynikające z prawa państwa członkowskiego oraz prawa europejskiego. UE nie realizuje żadnych usług publicznych bezpośrednio obywatelom, toteż obszar ten w zasadzie znajduje się w gestii państw członkowskich.

Ad 3. Udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej to skomplikowany system, do którego zalicza się zazwyczaj trzy obszary działania: partycypację, demokrację i głosowanie. Partycypacja obejmuje udział obywateli w różnego rodzaju projektach

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE 2019, L 172, s. 56-83; Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. 2021, poz. 1641.

²⁸ Zob. przypis nr 8.

np. prowadzonych przez władze lokalne czy w podziale budżetu. Działania te nie są obowiązkowe, a głos obywateli ma charakter doradczy. Demokracja to możliwość ich udziału w procesie tworzenia prawa, tj. w procesie legislacyjnym na różnych szczeblach, np. poprzez składanie petycji. Głosowanie natomiast to uczestnictwo w podejmowaniu wiążących decyzji politycznych w wyborach na różnych szczeblach.

Z punktu widzenia cyfryzacji każda z tych trzech opcji operuje innymi narzędziami obsługi obywateli. E-partycypacja realizowana jest zwykle za pomocą ankiet elektronicznych, e-maili i portali społecznościowych, e-demokracja to wydzielone moduły systemów obsługi procesu legislacyjnego przeznaczone dla obywateli, a e-głosowanie to różne systemy głosowania elektronicznego – lecz od razu należy zaznaczyć, że w odniesieniu do wiążących głosowań wagi państwowej, jak na razie, nie mamy zadowalających elektronicznych systemów do ich przeprowadzania. Dlatego w wielu krajach głosowania te realizowane są w sposób tradycyjny. Wszystkie trzy wymienione instrumenty odnoszą się również do poziomu unijnego: e-partycypacja dostępna jest w postaci różnych narzędzi elektronicznych umożliwiających konsultowanie projektów czy planów z obywatelami (ankiety, portale społecznościowe, e-mail), dostępny jest elektroniczny moduł składania petycji w procesie legislacyjnym, ale np. wybory na europosłów ciągle w większości państw członkowskich odbywają się w sposób tradycyjny.

3. Obraz elektronicznej administracji publicznej dla obywatela w Polsce z poziomu podmiotów zobowiązanych

Elektroniczny system administracji publicznej dla obywatela w Polsce składa się z dwóch poziomów: 1) poziomu podmiotów zobowiązanych, 2) poziomu centralnego. W odniesieniu do ww. trzech funkcji takiego systemu w Polsce sytuacja wygląda następująco.

Ad 1. Dostęp do informacji publicznej wymagany polskim prawem realizowany jest na poziomie podmiotów zobowiązanych, które budują swoje strony internetowe, lecz wykazują one różne mankamenty. Przede wszystkim brak standaryzacji, w tym formy i lokalizacji znaku identyfikacyjnego stronę jako oficjalną stronę informacji publicznej danego podmiotu zobowiązanego. Znak ten w różnych formach występuje raz z prawej, raz z lewej strony, a czasem trzeba przesunąć ekran, aby go odnaleźć. Za każdym razem od nowa szuka się miejsca poszczególnych kategorii informacji w zakładkach nazywanych w różny sposób. Wszystko to utrudnia obywatelowi szybkie opanowanie umiejętności posługiwania się tymi stronami. Dysponują też one bardzo skromnymi narzędziami wyszukiwawczymi, na wielu stronach trudno znaleźć transmisje on-line z posiedzeń, a także deklaracje dostępności; najczęściej nie są one w pełni zrealizowane.

Brak standaryzacji wpływa też na bardzo różną lokalizację nazwisk osób odpowiedzialnych (redakcja stron BIP podmiotów zobowiązanych), co utrudnia ich identyfikację i ewentualny kontakt. Wszystkie strony podmiotów zobowiązanych na poziomie centralnym zebrane są pod wspólnym parasolem Biuletynu Informacji Publicznej.

Kontrowersyjną kwestią jest jednak wprowadzenie w polskim prawie pojęcia „informacja publiczna”, co powoduje wiele nieporozumień. Dla odmiany np. UE, w odniesieniu do udostępnianych przez siebie zasobów, stosuje pojęcie „dostępu do dokumentów”, za czym idą tzw. rejestry dokumentów prowadzone przez poszczególne instytucje unijne. Znacznie ułatwia to samodzielne poruszanie się po tych zbiorach i odciąża personel od nadmiernej liczby kwerend. Takie rozwiązanie doprecyzowuje także pole objęte dostępem.

Z kolei obszar krajowych danych otwartych dostępnych w wersji elektronicznej wypełnia polska baza Otwarte Dane²⁹, która jest trudna w korzystaniu i skromna w zasoby. Pozostaje pytanie, czy wobec tego, iż w ostatnim okresie UE uruchomiła wspomnianą wcześniej ogólnounijną bazę danych otwartych (data.europa.eu), upatrując w tym większe korzyści dla rynku europejskiego – bazy krajowe, w tym polska, pozostaną przy życiu? Baza unijna oferuje znacznie lepsze możliwości techniczne, nowoczesne narzędzia wyszukiwawcze i analityczne oraz standaryzację danych. Niemniej tymczasem obie bazy są dostępne dla obywateli.

Ad 2. Sektor elektronicznych usług publicznych w Polsce wciąż kojarzy się jeszcze każdemu obywatelowi przede wszystkim z systemem ePUAP (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej)³⁰. Charakteryzując ten system, podkreśla się, że jest to ogólnopolska platforma teleinformatyczna, która umożliwia komunikację obywateli (i przedsiębiorców) z podmiotami publicznymi, jak również pozwala komunikować się podmiotom administracji publicznej między sobą. Warunkiem dostępu do systemu jest potwierdzenie tożsamości za pomocą profilu zaufanego, który pełni także rolę kwalifikowanego podpisu elektronicznego skutecznego jednak tylko w systemach elektronicznej administracji publicznej. Niezbędnym elementem tej identyfikacji jest PESEL.

Jednak ePUAP nie jest jedyną platformą w Polsce przeznaczoną do realizacji usług publicznych. Z praktyki wiemy, że jest ich wiele i ciągle przybywają nowe platformy sektorowe. Obejmują różne rodzaje usług publicznych, a nawet dublują się w swoich zakresach, co powoduje dezorientację obywateli, a także stwarza okazje dla hakerów podsuwających użytkownikom różne „nowe” opcje, które okazują się fałszywe. Poza

²⁹ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Otwarte dane*, <https://dane.gov.pl/pl> (2.08.2022).

³⁰ e-PUAP, <https://epuap.gov.pl/wps/portal> (2.08.2022).

ePUAP-em istnieją np.: podatki.gov.pl³¹, Platforma Usług Elektronicznych (PUE) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)³², pacjent.gov.pl³³, platforma e-EDM (Elektroniczna Dokumentacja Medyczna)³⁴ itd. Występują też niejasności, np. czy portal obywatel.gov.pl. z podtytułem „Informacje i usługi przyjazne obywatelowi” i z opcją „Mój Gov”³⁵ firmowany przez nieistniejące już Ministerstwo Cyfryzacji – to wiarygodne narzędzie czy nie? Z kolei na nowej, tworzonej ostatnio przez KPRM stronie gov.pl ulokowane są usługi dla obywatela (wzbogacone o usługi dla przedsiębiorcy, urzędnika i rolnika)³⁶. Jednak wciąż funkcje i wyjaśnienia do poszczególnych usług publicznych krzyżują się z innymi, bardziej zindywidualizowanymi platformami usługowymi. Kolejnym obszarem działania w tym zakresie są urzędy mobilne, gdzie poprzednio pod nazwą mTożsamość, a obecnie mObywatel dostępne są możliwości tworzenia „portfeli” dokumentów osobistych za pomocą różnych aplikacji, a w przyszłości, być może, za pomocą przeglądarki – załatwiania spraw. Cała sfera elektronicznych usług publicznych wymaga w Polsce uporządkowania, bowiem jej stan obecny nie ułatwia obywatelom korzystania z niej.

Ad 3. Obszar udziału obywatela w sprawowaniu władzy publicznej za pomocą narzędzi elektronicznych i realizacji w związku z tym idei społeczeństwa obywatelskiego ściśle wiąże się z instrumentarium cyfrowym, jakie oferują podmioty zobowiązane. Jak już wspomniano wcześniej, w ramach partycypacji podmioty władzy publicznej w Polsce oferują np. ankiety on-line czy umożliwiają zgłaszanie uwag drogą e-mailową w takich sprawach jak np. projekty zagospodarowania przestrzennego czy wydatkowanie środków publicznych. Możliwy jest też kontakt za pomocą portali społecznościowych lub za pomocą poczty elektronicznej. Jednak mankamentem takiego rozwiązania jest trudny dostęp do wspomnianych narzędzi ulokowanych gdzieś głęboko na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych. Są też podmioty (często gminy), które w ogóle nie oferują cyfrowych konsultacji społecznych. Z udziałem w procesie legislacyjnym (demokracja) na różnych szczeblach jest nieco lepiej. Podmioty zobowiązane oferują zwykle opcję petycji cyfrowej z cyfrowym instrumentarium jej obsługi, choć zdarza się, że tej procedury nie można wykonać cyfrowo, a wymagana jest droga tradycyjna. Procedury e-głosowania są wykorzystywane jedynie w okolicznościach niewiążących.

³¹ e-Urząd Skarbowy, <https://www.podatki.gov.pl/> (9.08.2022).

³² Zakład Ubezpieczeń Społecznych, <https://www.zus.pl/pue> (9.08.2022).

³³ Serwis Ministerstwa Zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia, <https://pacjent.gov.pl/> (2.08.2022).

³⁴ *Czym jest Elektroniczna Dokumentacja Medyczna?*, <https://www.ezdrowie.gov.pl/portal/arttykul/elektroniczna-dokumentacja-medyczna-edm> (12.08.2022).

³⁵ Ministerstwo Cyfryzacji, <https://obywatel.gov.pl/> (2.08.2022).

³⁶ Gov.pl, *Załatwiaj sprawy urzędowe*, <https://www.gov.pl/> (14.08.2022).

Wiążące głosowania wagi państwowej nie są realizowane drogą elektroniczną, co wynika w Polsce z braku możliwości jednoznacznej identyfikacji wszystkich uprawnionych do głosowania obywateli oraz niezawodnej infrastruktury cyfrowej.

4. Jednolity portal e-Government w Polsce

W 2016 r. określony został przez ówczesne Ministerstwo Cyfryzacji cel projektu jednolitej bramy informacyjno-usługowej Rzeczypospolitej Polskiej, która powinna obejmować:

1. informacje publiczne w rozumieniu art. 1 *Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*,
2. usługi elektroniczne oferowane przez organy administracji RP, a także informacje o innych usługach, które państwo oferuje obywatelom³⁷.

Brama ta nosząca w projektach, ale i w rzeczywistości, różne nazwy, tj. Portal Administracji RP (polska.gov.pl), Portal Rzeczypospolitej Polskiej (portal.gov.pl), Portal Administracji Publicznej Rzeczypospolitej Polskiej czy Usługi dla Obywatela – gov.pl. Portal gov.pl jest ciągle budowany, choć zgodnie z planem powinien zostać ukończony 31 grudnia 2019 r. Jednak, aby dostać się do pierwszego modułu, tj. informacji publicznej, trzeba użyć adresu gov.pl/bip, natomiast do drugiego z modułów najlepiej użyć linku portal.gov.pl. Wspólnej bramy dla obydwu z nich jak na razie nie ma.

W ostatnim roku Biuletyn Informacji Publicznej, dotychczas posiadający swój osobny portal, przenoszony był pod nowy adres gov.pl/bip. Nowe rozwiązanie polega na tym, że każdy podmiot zobowiązany uwidoczniony został przez nakładkę zawierającą trzy informacje: 1) pełną nazwę podmiotu zobowiązanego wraz z herbem i z linkiem do jego dotychczas prowadzonej strony BIP, 2) dane adresowe podmiotu zobowiązanego, 3) skład redakcji BIP tego podmiotu. Nie zmienia to niczego w dotychczasowej budowie stron internetowych podmiotów zobowiązanych. Do takiego zestawu informacji każdorazowo dołączany jest link do krajowej bazy danych otwartych (dane.gov.pl) bez żadnego wyjaśnienia. Zawartość tego Biuletynu Informacji Publicznej jest jeszcze bardzo niekompletna – np. spośród ponad 2400 gmin w Polsce uwzględniono na razie 694. Niestety, nie ma już dostępu do poprzedniej, kompletnej wersji bazy BIP. W tym kontekście sprawa gmin i w ogóle jednostek samorządowych jest niejasna, bowiem ich uczestnictwo w nowym, centralnym BIP-ie jest dobrowolne (mogą zatem nigdy

³⁷ Ministerstwo Cyfryzacji, *Program zintegrowanej informatyzacji państwa*, Warszawa 2019, s. 54, <https://www.gov.pl/attachment/4cc70068-895f-4085-92f8-ece13bcbcb90> (2.08.2022).

nie wystąpić tam w komplecie). Natomiast stworzony nowy portal samorząd.gov.pl, poza tym, że także jest na razie niekompletny (np. około 60 gmin) – to strony BIP tych jednostek prezentowane są w zupełnie innym formacie (standardzie).

Część druga – usługowa – w projekcie opisana jako rozwinięcie dotychczasowego portalu obywatel.gov.pl – obecnie gov.pl to część, która docelowo ma stać się interfejsem dla usług świadczonych na platformie e-PUAP, co spowoduje, że dotychczasowa strona główna platformy e-PUAP przestanie być widoczna. Ma to być centralna baza usług publicznych, jednak głównie tych, które realizowane są na poziomie ogólnokrajowym (w planach jest wyszukiwarka usług lokalnych). Dostęp do modułu usługowego gwarantować mają: profil zaufany, bankowość elektroniczna oraz inne usługi komercyjne.

Podjmując próbę skorzystania z tego modułu usługowego, najlepiej użyć linku portal.gov.pl³⁸. Poprzez niego wejdziemy na stronę gov.pl, która w zakresie usług publicznych zawiera cztery opcje: dla obywatela, przedsiębiorcy, urzędnika i rolnika.

Część „Dla obywatela” zawiera spis wszystkich usług, które świadczy polska administracja pogrupowanych w różne kategorie, np. dokumenty i dane osobowe, edukacja itd. Chociaż dopuszczone są trzy procedury realizacji usług publicznych: 1) przez internet, 2) w urzędzie, 3) listownie, to tylko przy niektórych jest w nawiasie informacja, że można ją realizować przez internet. Np. w kategorii „Żłobki i przedszkola” żadna sprawa nie jest możliwa do załatwienia on-line. Wszystkie one zaopatrzone są w stosowne wyjaśnienia, czasem też w obcych językach (np. angielskim lub ukraińskim). W wykazie ujęte są również w poszczególnych kategoriach te usługi, do których dostęp można uzyskać na urządzeniach mobilnych, składające się na pakiet mObywatel. Odsyłają one do podstrony tego portalu „mObywatel w aplikacji”³⁹, gdzie dostępne są odpowiednie aplikacje do pobrania wraz z objaśnieniami (także w formie materiału wideo). Jak wspomniano wyżej, opcja „mObywatel w aplikacji” służy do tworzenia elektronicznego „portfela” niektórych dokumentów osobistych, ale „mObywatel w przeglądarce” (załatwianie spraw) jest ciągle w planach. Jak widać, część usługowa to rozbudowany model ePUAP-u, o którym z czasem należy zapomnieć. Jednak wobec tego, że – jak zaznaczono – na poziomie podmiotów zobowiązanych strony internetowe BIP są nadal prowadzone bez zmian, to na wielu z nich widnieje ciągle jeszcze charakterystyczna ikona ePUAP-u jako link do niego lub instrukcja, że tę czy inną procedurę należy wykonać na ePUAP-ie. Brak charakterystycznego znaku ewentualnej nowej bramy nie ułatwia obywatelowi dotarcia do żadnej z dwóch jej części.

³⁸ Zob. przypis nr 36.

³⁹ Gov.pl, *mObywatel w aplikacji*, <https://www.gov.pl/web/mobywatel-w-aplikacji> (9.08.2022).

Jednak należałoby się zastanowić, czy projekt ten nie powinien być uzupełniony o centralną część trzecią, wspierającą społeczeństwo obywatelskie i rozwijającą procesy demokratyczne, tj. ułatwiającą obywatelowi udział w sprawowaniu władzy publicznej. Wprawdzie to zagadnienie wykracza nieco poza klasyczne rozumienie e-Governmentu i jest raczej elementem e-Governance – ale przecież na poziomie podmiotów zobowiązanych już teraz są to funkcje rekomendowane. Można wymienić przynajmniej dwie z trzech wyżej omówionych procedur, tj. partycypację oraz demokrację. Wydobycie tych funkcji na poziom centralny mogłoby zwiększyć udział obywateli w rządzeniu. Znakomitym przykładem takiego rozwiązania jest opcja „Get involved” na portalu gov.uk⁴⁰. Obywatel Zjednoczonego Królestwa na tej witrynie podzielonej na dwie części: „Topics” oraz „Government activity”, w drugiej z nich ma właśnie scentralizowaną opcję „Get involved”, której wyjaśnienie brzmi: „Find out how you can engage government directly and take part locally, nationally and internationally”. Znajduje się tam lista dostępnych procedur konsultacyjnych na wiele tematów i realizowanych na różnych szczeblach: lokalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym z podaniem szczegółowych danych, do kiedy i na jaki adres można zgłaszać uwagi. Takie rozwiązanie ułatwia obywatelom partycypację w różnego rodzaju konsultacjach społecznych – zachęca do udziału w nich przez sam fakt uzyskania informacji w tak prosty sposób oraz w jednym miejscu. Można swobodnie dokonać wyboru tematu, który nas interesuje. Są też podane informacje statystyczne, np. na dzień 15 sierpnia 2022 r. jest otwartych 94 konsultacji, a 281 konsultacji w tym roku już zakończono.

Jak wspomniano wyżej, na stronach polskich podmiotów zobowiązanych działających na różnych szczeblach są informacje o prowadzonych konsultacjach społecznych w wielu sprawach, lecz dotarcie do nich często wymaga nie lada umiejętności cyfrowych. Ich formy nie są zestandaryzowane. Aby tę sytuację poprawić, należałoby pójść w ślady Zjednoczonego Królestwa i uzupełnić projekt polskiego e-Governmentu o taki moduł. W Polsce, z rozproszonych stron internetowych różnych podmiotów zobowiązanych wydobyte zostałyby głęboko ukryte możliwości lepszego budowania społeczeństwa obywatelskiego. Należy jeszcze raz podkreślić, że opcja ta ulokowana jest właśnie na portalu gov.uk, co potwierdza, że rozszerzenie klasycznego pojęcia e-Governmentu o elementy e-Governance jest ze wszech miar właściwe. Zachęca do tego także najnowsza deklaracja ministerialna dotycząca e-Governmentu przyjęta w Berlinie w 2020 r.⁴¹

⁴⁰ Gov.uk, *Get Involved*, <https://www.gov.uk/government/get-involved> (15.08.2022).

⁴¹ Zob. przypis nr 26.

5. Wnioski

W artykule podjęto temat jednolitego portalu e-Governmentu dla obywatela w Polsce. Systemy cyfrowej administracji publicznej w państwach członkowskich UE, w tym w Polsce, łączą w sobie indywidualne rozwiązania wynikające z przyjętego typu ustroju demokratycznego w danym państwie z wymaganiami UE wynikłymi z funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. W Polsce realizacja tego systemu odbywa się na dwóch poziomach: na poziomie podmiotów zobowiązanych oraz podjętej przez władze próby stworzenia centralnej bramy dla e-Governmentu dla polskiego obywatela. Realizacja e-Governmentu na poziomie polskich podmiotów zobowiązanych jest zaawansowana, ale cierpi na szereg mankamentów, o których jest mowa w artykule. Natomiast centralna brama dla e-Governmentu na razie nie istnieje. Obecnie funkcjonują dwa osobne moduły: nieukończona baza gov.pl/bip oraz będąca nadal w rozbudowie baza cyfrowych usług publicznych. Równocześnie w internecie dostępnych jest wiele portali sektorowych, które dezorientują obywatela. Sytuacja ta wymaga uporządkowania. W artykule postuluje się dokończenie tych działań w kierunku utworzenia jednego portalu (bramy) e-Governmentu dla obywatela w Polsce, ale także wzbogacenie wspomnianych dwóch modułów trzecim – ułatwiającym udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, co powinno się przyczynić do rozwoju polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

- Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital e-Government at the Ministerial Meeting during the German Presidency of the Council of the European Union on 8 December 2020*, https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/cdr_20201207_eu2020_berlin_declaration_on_digital_society_and_value-based_digital_government_.pdf.
- Communication of 8 December 1999 on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000 – eEurope – an Information Society for All*, COM(1999) 687 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum%3A124221>.
- Czym jest Elektroniczna Dokumentacja Medyczna?*, https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/cdr_20201207_eu2020_berlin_declaration_on_digital_society_and_value-based_digital_government_.pdf.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego*, Dz.Urz. UE 2016, L 327.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona)*, Dz.Urz. UE 2019, L 172.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (tekst mający znaczenie dla EOG)*, Dz.Urz. UE 2016, L 327.

- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.03.2010 r., KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.
- Europe and the Global Information Society – Recommendations to the European Council*, Bruksela, 26.05.1994, OJ 1994, C 363.
- Europeizacja prawa administracji publicznej*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2008.
- Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st Century. White Papers*, COM(1993) 700.
- Information Society DG Previews Tenders for 2000*, <https://cordis.europa.eu/article/id/14734-information-society-dg-previews-tenders-for-2000>.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE 2010, C 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>.
- Komisja Europejska, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, 26.08.2010 r., KOM(2010) 245 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245R%2801%29>.
- Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
- Ministerial Declaration Approved Unanimously in Lisbon, Portugal on 19 September 2007*, https://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/MinisterialDeclaration.pdf.
- Ministerial Declaration Approved Unanimously on 11 June 2006, Riga, Latvia*, https://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/declaration_riga.pdf.
- Ministerial Declaration on e-Government Approved Unanimously in Malmö, Sweden on 18 November 2009*, www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/old/ministerial-declaration-on-egovernment.pdf.
- Ministerstwo Cyfryzacji, *Program zintegrowanej informatyzacji państwa*, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/attachment/4cc70068-895f-4085-92f8-ecce13bcbcb90>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z dnia 29 kwietnia 2021 ustanawiające program „Cyfrowa Europa” oraz uchylające decyzję (UE) 2915/2240*, Dz.Urz. UE 2021, L 166, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0694>.
- Systemy polityczne Państw Unii Europejskiej*, M. Poboży, K.A. Wojtaszczyk (red.), t. 1-2, Warszawa 2013.
- Tallinn Declaration on e-Government at the Ministerial Meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017*, https://teamdigitale.governo.it/upload/docs/2017/10/Tallinn_egov_declaration_final_3oct2017.p.
- Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes*, Rzym, 25.03.1957 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL>.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.Urz. UE 2012, C 326, art. 6, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF>.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2019 o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*, Dz.U. 2019, poz. 848.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*, Dz.U. 2021, poz. 1641.

AGNIESZKA ZIÓŁKOWSKA¹

WRAŻLIWOŚĆ SPOŁECZNA WŁADZY W KONTEKŚCIE DOSTĘPNOŚCI CYFROWEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

„Wyostrzona wrażliwość »rozjaśnia« każde zjawisko społeczne”².

ABSTRAKT: W administracji publicznej trwa zintensyfikowany proces transformacji cyfrowej. Przy wielu tego zaletach – do których należą m.in. przyspieszenie i uproszczenie procedur administracyjnych, szybka komunikacja zarówno w sferze imperium, jak i dominium, na zewnątrz i wewnątrz administracji publicznej – niesie ze sobą zagrożenia wynikające przede wszystkim z niedostosowania społeczeństwa lub jego części do zmieniającej się rzeczywistości, w której zaczynają dominować rozwiązania wymagające kompetencji cyfrowych. Zjawisko to stanowi jedną z przyczyn szeroko rozumianej ekskluzji społecznej, której przeciwdziałać powinna władza wrażliwa na potrzeby ludności. Podejmowane przez nią działania muszą być wielokierunkowe (zarówno działania faktyczne, jak i akty normatywne o zróżnicowanym charakterze: od ustaw przez akty planistyczne i rozporządzenia) i permanentne, gdyż cyfryzacja administracji nie została zakończona, przeciwnie – to proces ciągły. Rolą wrażliwej władzy publicznej jest wyznaczenie jego racjonalnych granic, wspomaganie jednostek zagrożonych wykluczeniem, uczynienie dostępnymi cyfrowo usług publicznych i informacji,

¹ Dr hab. Agnieszka Ziółkowska, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, <https://orcid.org/0000-0002-9933-2667>.

² T.W. Adorno, *Socjologia i dialektyka*, [w:] *Kryzys i schizma. Antyscjentystyczne tendencje w socjologii współczesnej*, E. Mokrzycki (red.), t. 2, Warszawa 1984, s. 5.

przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby zmian w administracji publicznej i dobrodziejstwa, jakie ze sobą niesie jej digitalizacja.

SŁOWA KLUCZOWE: cyfryzacja administracji publicznej, dostępność cyfrowa, wrażliwość władzy publicznej, wykluczenie cyfrowe

SOCIAL SENSITIVITY OF AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF DIGITAL ACCESSIBILITY PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT: Currently, the digital transformation of public administration is an intensified process. With many advantages, including acceleration and simplification of administrative procedures, fast communication both sphere of the empire and the dominion, outside and inside public administration, brings threats resulting mainly from the maladjustment of society or part to the changing reality, in which solutions requiring digital competences are beginning to dominate. This phenomenon is one of the reasons for broadly understood social exclusion, which should be counteracted by an authority sensitive to the population's needs. The actions taken by it must be multidirectional (actual actions and normative acts of a different nature: from acts to planning acts and executive regulations) and permanent, because the digitization of administration has not been completed. On the contrary – it is a continuous process. The role of a sensitive public authority is define its rational limits, to support individuals at risk of exclusion, make public services and information digitally accessible, while taking into account the need for changes in public administration and the benefits of digitization.

KEYWORDS: digitization of public administration, digital accessibility, public authority sensitivity, digital exclusion

1. Wstęp

Problematyka wrażliwości społecznej ma charakter interdyscyplinarny i stanowi przedmiot zainteresowania przede wszystkim w socjologii, psychologii, pedagogice, ekonomii oraz filozofii i etyce. Warto jednak spojrzeć na tę kwestię od strony prawnej, choćby przez pryzmat działań podejmowanych przez państwo w sferze przeciwdziałania ekskluzji cyfrowej, która stanowi następstwo postępującej cyfryzacji administracji publicznej³ mającej swoje umocowanie w aktach normatywnych tak unijnych, jak i krajowych.

³ A. Ziółkowska, *Postępująca informatyzacja administracji publicznej a wykluczenie cyfrowe obywateli, czyli czy istnieje zagrożenie inkluzji administracji publicznej? – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, A. Matan (red.), Warszawa 2022, s. 856-857, *Księgi Jubileuszowe*.

Współczesne społeczeństwo oczekuje od władzy wrażliwości w warstwie poznawczej polegającej na dostrzeganiu i wyabstrahowaniu ich potrzeb i oczekiwań, jak też odpowiedniego poziomu wrażliwości emocjonalnej. Jak bowiem podkreśla się w literaturze przedmiotu, „kształtowanie wrażliwości wymaga uwzględnienia każdego komponentu, by nie utrwałać stereotypowego przeciwstawiania racjonalności i emocjonalności życia”⁴. W konsekwencji należy przyjąć, że władza publiczna oraz piastuni organów administracji publicznej w realizacji powierzonych im zadań powinni nieustannie uświadamiać sobie swoją służebną rolę wobec człowieka – adresata i odbiorcy tych zadań. W demokratycznym państwie prawa władza musi nadto znamionować się szacunkiem do takich wartości, jak praworządność, równość wobec prawa oraz przywiązanie do ideałów humanistycznych nie tylko przez ich deklarację, ale także akceptację i wdrażanie w sferach działalności państwa. Wymaganie od władzy publicznej wrażliwości społecznej przejawia się w umiejętności dostrzegania, diagnozowania i reagowania na pojawiające się w społeczeństwie trudności, ale także przewidywania ich jako następstw wprowadzanych zmian prawnych, organizacyjnych czy technologicznych. Wrażliwość społeczna zatem to otwartość na potrzeby i wpływy społeczne, koncentracja na adresacie działań, umiejętność dopasowania zachowań i rozwiązań do wymogów konkretnych sytuacji, lecz również odpowiedzialność (wrażliwość w aspekcie społeczno-etycznym⁵).

Cyfryzacja administracji publicznej to nie odległa przyszłość, lecz teraźniejszość, która stawia przed rządzącymi wiele wyzwań i wiąże się z zagrożeniem wykluczenia cyfrowego. Mimo tego, że współcześnie społeczeństwo określane jest mianem społeczeństwa informacyjnego⁶, to ciągle nie można mówić o w pełni powszechnym dostępie do urządzeń komputerowych, internetu i umiejętności ich wykorzystania w kontak-

⁴ I. Jazurkiewicz, *Wrażliwość jako przedmiot refleksji pedagogicznej*, „Miscellanea” Vol. 23, 2020, nr 4, s. 169.

⁵ Zob. np. R. Czekalski, *J. Tischnera myśl etyczno-społeczna jako polska odmiana „compassio”*, „Seminare. Poszukiwania Naukowe” t. 35, 2014, nr 1, s. 71 i n.

⁶ Szerzej zob. np. *Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, A. Szewczyk (red.), Warszawa 2007, passim; *Społeczeństwo informacyjne*, J. Papińska-Kacperek (red.), Warszawa 2008, passim; M. Golka, *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Warszawa 2008, s. 90, 92-93; E. Ziemba, *Zrównoważone społeczeństwo informacyjne*, Katowice 2017, passim; K. Polańska, *Modelowa koncepcja kultury informatycznej społeczeństwa*, [w:] *Społeczeństwo informacyjne. Wizja czy rzeczywistość*, L. Haber (red.), t. 1, Kraków 2004, s. 297; *Społeczeństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, L. Haber, M. Niezgoda (red.), Kraków 2006, passim; M. Lips, J.A. Taylor, F. Bannister (ed.), *Public Administration in the Information Society: Essays on Risk and Trust*, „Information Polity” Vol. 10, 2005, No. 1-2, s. 1 i n.; G. Tianru, *Comparative Political Communication Research in the Digital Epoch: A Typology of National Communication Spaces*, „The Information Society” Vol. 6, 2020, No. 2, s. 59 i n.; S. Haq, *Information Society and Public Administration: The Theoretical Bonding*, „Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences” Vol. 3, 2011, No. 2, s. 320 i n.

tach z administracją publiczną. W dobie, w której transformacja cyfrowa przyspiesza i obserwuje się rosnące zapotrzebowanie na sprawne funkcjonowanie państwa oraz stanowiącą jej istotną część administrację publiczną wykorzystującą instrumenty cyfrowe, wrażliwość społeczna władzy staje się fundamentalnie ważna, tak z etycznego, społecznego, jak i prawnego punktu widzenia. Rozwiązania prawne stają się bowiem swoistego rodzaju probierzem wrażliwości, którą władza powinna się legitymować.

2. Cyfryzacja administracji publicznej

Transformacja cyfrowa *sensu largo* oznacza zmianę jakościową stanowiącą wyzwanie zarówno techniczne (w zakresie przyswajalności zmian bez użytkowników), prawne (odnoszące się do sfery normatywnej), jak i kulturowo-społeczne (ocena wpływu zmian, a także kompetencje informatyczne społeczeństwa). Co więcej, jest to proces wielopłaszczyznowy obejmujący zmiany organizacyjne, instytucjonalne, prawne (w tym proceduralne) i społeczne (odnosi się do każdej sfery życia, a jej przejawem są liczne aplikacje umożliwiające e-zakupy, strumieniowe przesyłanie muzyki, zamawianie posiłków etc).

Współczesne państwa coraz szerzej i częściej wykorzystują przestrzeń wirtualną do świadczenia usług oferowanych przez administrację publiczną. Przyczyn tego stanu jest wiele, w tym także te dotyczące powszechności technologii, konieczność optymalizacji działania organów wykonujących zadania państwa, możliwość wdrożenia nowych usług, otwarcie na oczekiwania społeczne, a także potrzeba dopasowania regulacji do wymagań stawianych przez Unię Europejską. Proces cyfryzacji administracji publicznej wpisuje się zatem w problematykę e-administracji, rozumianej jako „zestaw przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych mających na celu wspomaganie realizacji zadań administracji (głównie rządowej i samorządowej) za pomocą narzędzi, środków informatyki, teleinformatyki i automatyki”⁷. Jest to swego rodzaju przejście od rozwiązań analogowych do rozwiązań wykorzystujących technologię cyfrową⁸. Przy czym wyraźnego podkreślenia wymaga, że nie oznacza to prostego przeniesienia usług do sfery elektronicznej czy jedynie automatyzacji istniejących usług czy rejestrów. Cyfryzacja nie polega bowiem na modyfikacji lub przekształceniu dotychczasowych

⁷ R. Tadeusiewicz, *Problemy formowania e-administracji jako składnika społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Od społeczeństwa industrialnego do społeczeństwa informacyjnego*, A. Siwik (red.), Kraków 2007, s. 393.

⁸ Zob. np. D. Chaba, *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 12.

sposobów działania na wersję cyfrową, ale na spojrzeniu na nie z innej perspektywy, którą kreuje nowa cyfrowa technologia. Zatem z jednej strony chodzi o uczynienie ich bardziej dopasowanymi do możliwości społecznych, a z drugiej – bardziej funkcjonalnymi. Osiągnięcie tych celów jest możliwe dzięki stworzeniu odpowiedniej infrastruktury cyfrowej, ale także rozwijaniu umiejętności i wiedzy społeczeństwa, do którego usługi są adresowane. Podstawowym celem tego procesu jest usprawnienie kontaktowania się organów administracji publicznej między sobą oraz z podmiotami zewnętrznymi, jak również przyspieszenie procedur załatwiania spraw urzędowych⁹ obywateli poprzez wykorzystanie narzędzi cyfrowych. Podkreślenia wymaga też fakt, że cyfryzacja administracji publicznej jest procesem, co oznacza, że nie konsumuje się na skutek wprowadzenia jednego aktu normatywnego czy przyjęcia jednorazowo aktu planistycznego określającego cele do zrealizowania w określonym przedziale czasowym. Jest to działanie, które powinno być zaplanowane, sekwencyjne, etapowe, wymagające ciągłej ewaluacji oraz dopasowania do zmieniających się oczekiwań społecznych i możliwości technologicznych. Z pola widzenia nie może przy tym umknąć kwestia zakresu tego procesu, obejmującego sferę wewnętrzną administracji (*back-office*), której przejawem jest chociażby elektroniczne zarządzanie dokumentami (EZD)¹⁰ czy archiwa elektroniczne¹¹, oraz zewnętrzną (*front-office*), czego przykładem są dokumenty elektroniczne adresowane do obywateli (w tym m.in. zaświadczenia, np. z akt ewidencji ludności, o dochodach, wkrótce także o niezaleganiu z podatkami, automatyczne decyzje administracyjne¹²), jak i do organów administracji (np. wnioski wszczynające postępowania administracyjne). Okres pandemii Covid-19 przypomniał tylko o znaczeniu cyfryzacji administracji publicznej, która stanowi nie tylko szansę

⁹ Por. np. D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), „Studia BAS” 2009, nr 3(19), s. 59.

¹⁰ Zob. np. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Organizacja pracy biurowej w administracji. Zagadnienia prawne*, Katowice 2014, s. 49-53; J. Adamus-Kowalska, *Wdrażanie systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w administracji publicznej w kontekście informatyzacji i zarządzania zmianą*, „Archeion” t. 69, 2018, s. 148-175.

¹¹ Zob. np. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *op. cit.*, s. 214-216; R. Galuba, *Bazy danych w archiwach państwowych. Podstawy prawne i wykorzystanie praktyczne*, „Człowiek i Społeczeństwo” t. 36, 2013, z. 2, s. 193-213.

¹² W Polsce do tej pory brakuje wystarczającej podstawy prawnej do ich wprowadzenia. Przepis art. 14 § 1 b k.p.a. nie wskazuje na żadne przesłanki dopuszczalności wydania automatycznego aktu administracyjnego. Zob. np. G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 36-39, *Monografie Prawnicze*; F. Geburczyk, *Digitizing the Public Administration and Safeguarding Individual Rights: Automated Decision-Making at the Intersection of the GDPR and Polish Administrative Procedure*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 2021, nr 1, s. 99-113. Przykładowo w Niemczech takie akty są wydawane tylko w przypadku, gdy przepisy prawa wprost dopuszczają taką możliwość (zob. § 35 a *Verwaltungsverfahrensgesetz*).

na rozwój i kreatywność, ale i przejaw wdrażania praktycznych rozwiązań nakierowanych na osiągnięcie pożytku publicznego przy zachowaniu odpowiedniego poziomu wrażliwości społecznej władzy.

Wpływ cyfryzacji na działalność władzy publicznej znajduje odzwierciedlenie m.in. w zmianie sposobu komunikacji z obywatelami poprzez stworzenie bardziej przyjaznej przestrzeni wykorzystującej nowoczesne techniki cyfrowo-informatyczne. Jej podstawowym celem jest zorientowanie na potrzeby obywatela, który dzięki dostępności administracji staje się lepiej poinformowany, przy jednoczesnym zachowaniu funkcji gwarancyjnych dla obywatela¹³. W konsekwencji możliwe jest zniesienie granicy oddzielającej państwo od obywatela, a to głównie dzięki szybkiemu przepływowi informacji w obie strony¹⁴. Jednak efektywność tego procesu, którego wyznacznikiem jest dostępność administracji publicznej, wymaga oprócz zmian technologicznych także rozwoju kompetencji cyfrowych urzędników publicznych oraz edukacji cyfrowej społeczności. Miernikiem postępu procesu cyfryzacji administracji publicznej nie powinna bowiem być jedynie skala wdrażania technologii cyfrowych w świadczeniu usług publicznych, lecz również stopień dojrzałości cyfrowej pracowników administracji i obywateli¹⁵. Świadomy i racjonalny ustawodawca dążący do wprowadzenia skutecznych rozwiązań prawnych tworzących swojego rodzaju „środowisko prawne” digitalizacji administracji publicznej nie może popaść w skrajności i musi oprzeć się trendom, które mogą stanowić źródło zagrożeń, takich jak solucjonizm technologiczny¹⁶ (przekonanie, że technologia jest niezbędnym i najbardziej efektywnym rozwiązaniem wszelkich problemów społecznych) oraz technooptymizm, zgodnie z którym postęp technologiczny spowoduje wzmocnienie ludzkiego potencjału i pomoże człowiekowi pokonać jego ludzkie ograniczenia¹⁷, a także rozwiąże wszelkie jego problemy i sprawy¹⁸.

¹³ G. Sibiga, *op. cit.*, s. 23.

¹⁴ Por. M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021, s. 88.

¹⁵ Por. E. Dobrolyubova, *Measuring Outcomes of Digital Transformation in Public Administration: Literature Review and Possible Steps Forward*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, Vol. 14, 2021, No. 1, s. 72.

¹⁶ E. Morozov, *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*, New York, NY 2013, *passim*; L. Taylor, *There Is an App for That: Technological Solutionism as COVID-19 Policy in the Global North*, [w:] *The New Common*, E. Aarts et al. (ed.), New York, NY 2021, s. 209-215, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-65355-2_30 (13.07.2022).

¹⁷ R. Kurzweil, *Nadchodzi osobliwość. Kiedy człowiek przekroczy granice biologii*, przeł. E. Chodkowska, A. Nowosielska, Warszawa 2016, *passim*; J. Danaher, *Techno-Optimism: An Analysis, an Evaluation and a Modest Defence*, „Philosophy & Technology” Vol. 35, 2022, No. 54, <https://link.springer.com/article/10.1007/s13347-022-00550-2> (13.07.2022).

¹⁸ Zob. np. T. Rostain, *Techno-Optimism & Access to the Legal System*, „Georgetown Law Faculty Publications and Other Works” Vol. 148, 2019, No. 1, s. 93, <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/2357> (13.07.2022).

Obie wskazane tendencje pomijają lub nie dostrzegają odmienności i nierówności w dostępie społeczeństwa do nowych technologii i przesądzają o niskim poziomie społecznej wrażliwości.

3. Niewystarczające kompetencje cyfrowe i niepełnosprawność jako przyczyny ekskluzji cyfrowej społeczeństwa

Wykluczenie cyfrowe stanowi jeden z przejawów wykluczenia społecznego rozumianego jako sytuacja uniemożliwiająca lub poważnie utrudniająca jednostce bądź grupie społecznej pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej¹⁹ oraz życia społeczno-kulturalnego i politycznego. W literaturze przedmiotu prezentuje się wiele prób zdefiniowania wykluczenia cyfrowego (*digital divide*) mającego swoje źródła w uwarunkowaniach społeczno-demograficznych²⁰. Obecnie pojawia się nawet kategoria drugiego etapu wykluczenia, zwanego *second level digital divide*, odnoszącego się do motywacji i umiejętności internetowych²¹, a także trzeciego poziomu wykluczenia cyfrowego²² związanego z nierównościami wynikającymi z dostępu do zasobów internetu. Można zatem przyjąć, że ekskluzja cyfrowa to zarówno przepaść między posiadającymi i nieposiadającymi dostęp do sieci, jak i kwestia jego dostępności, ceny czy jakości, a także inne czynniki, takie jak umiejętności cyfrowe oraz dysponowanie odpowiednim sprzętem. Jest to rodzaj nierówności ekonomicznej i społecznej w zakresie dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz korzystania z nich. Wykluczenie to nie kończy się wraz z fizycznym dostępem do nowinek, ale zaczyna się w tym miejscu, gdyż zachodzi potrzeba umiejętności korzy-

¹⁹ Zob. L. Frąckiewicz, *Wykluczenie społeczne w skali makro i mikroregionalnej*, [w:] *Wykluczenie społeczne*, L. Frąckiewicz (red.), Katowice 2005, s. 11.

²⁰ Zob. np. K. Doktorowicz, *Europejskie społeczeństwo informacyjne w unijnej polityce regionalnej. Nierówności i szanse*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne: Aspekty funkcjonalne...*, s. 52; W. Brown, *The Digital Divide*, [w:] *Learning in the Digital Age*, T. Asino (ed.), Oklahoma, OK 2002; P. Attewell, *The First and Second Digital Divides*, „Sociology of Education” Vol. 74, 2001, s. 252-259; J. van Dijk, *Digital Divide: Impact of Access* [w:] *The International Encyclopedia of Media Effects*, P. Rössler, C.A. Hoffner, L. van Zoonen (ed.), Chichester 2017, s. 1-11; W. Tomczyńska, *Digital Exclusion: Definitions, Causes, Countermeasure*, „Adeptus” 2017, No. 10, <https://ispan.waw.pl/journals/index.php/adeptus/article/download/a.1503/3481> (7.07.2022).

²¹ M. Seong-Jae, *From the Digital Divide to the Democratic Divide: Internet Skills, Political Interest, and the Second-Level Digital Divide in Political Internet Use*, „Journal of Information Technology & Politics” Vol. 7, 2010, s. 22-35.

²² A. Scheerder, A. van Deursen, J. van Dijk, *Determinants of Internet Skills, Uses and Outcomes: A Systematic Review of the Second- and Third-Level Digital Divide*, „Telematics and Informatics” Vol. 34, 2017.

stania z rozwiązań cyfrowych. Globalizacja i jej konsekwencje w postaci zwiększenia wykorzystania nowych technologii, a także zmiany sposobu komunikowania się multiplikują ekskluzję społeczną²³. Paradoksalnie zatem nowe rozwiązania technologiczne i cyfrowe, które mogłyby przyczynić się do wyrównania szans społecznych i stanowić antidotum na marginalizację społeczeństwa, stają się jedną z jej przyczyn, co wynika m.in. z braku pełnej dostępności nowych technologii dla wszystkich obywateli lub nieumiejętności ich wykorzystania.

Podział społeczeństwa wywołany problemem e-wykluczenia jego części jest zjawiskiem wynikającym z wielu czynników, wśród których należy wymienić przyczyny techniczne, np. dostęp do szerokopasmowego internetu, do urządzeń obsługujących konkretne aplikacje, przy pomocy których można skorzystać z e-usługi, oraz przyczyny osobnicze, do których należy biegłość poruszania się w wirtualnej rzeczywistości, niechęć do internetu jako takiego (tzw. autowykluczenie) czy dysfunkcje²⁴. Najczęściej jako powód wykluczenia cyfrowego wskazuje się ubóstwo, miejsce zamieszkania, wykształcenie, niepełnosprawność²⁵, wiek²⁶, płeć, a także nienadążanie za rozwojem technologicznym²⁷ (co może wynikać z ograniczeń intelektualnych o charakterze chorobowym, wynikających z wieku oraz niechęci) czy brak kompetencji cyfrowych. Na potrzebę rozwoju tych ostatnich zwrócono uwagę w *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiającym program „Cyfrowa Europa” oraz uchylającym decyzję (UE) 2015/2240*²⁸, w którym wśród propozycji rozwiązań pięciu istotnych paneuropejskich kwestii znalazła się właśnie potrzeba poprawy kompetencji cyfrowych i optymalne wykorzystanie zdolności

²³ No. 8, s. 1607-1624; M. Ragnedda, H. Kreitem, *The Three Levels of Digital Divide in East EU Countries*, „World of Media. Journal of Russian Media and Journalism Studies” 2018, No. 4, s. 22 i n.

²⁴ A. Ziółkowska, *op. cit.*, s. 856-857.

²⁵ Np. K. Gawrol, *Stopień umiejętności korzystania z technologii cyfrowych a wykluczenie społeczne na przykładzie osób niepełnosprawnych, starszych i ubogich*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” t. 58, 2019, nr 2, s. 54-57.

²⁶ Np. E. Donat, R. Brandtweiner, J. Kerschbaum, *Attitudes and the Digital Divide: Attitude Measurement as Instrument to Predict Internet Usage*, „Informing Science: The International Journal of an Emerging Transdiscipline” Vol. 12, 2009, s. 38-56; S.E. Korupp, M. Szydlík, *Causes and Trends of the Digital Divide*, „European Sociological Review” Vol. 21, 2005, No. 4, s. 409-422.

²⁷ A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, A. Wódkowski, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009, s. 38; D. Batorski, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), „Studia BAS” 2009, nr 3(19), s. 245 i n.; E. Widawska, E. Wysocka, Z. Wieczorek, *Wyznaczniki wykluczenia cyfrowego i dostępności stron internetowych instytucji publicznych*, Częstochowa 2014, s. 14.

²⁸ *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.Urz. UE 2021, L 166/1.

cyfrowych. W Polsce, jak wskazują wyniki kontroli NIK²⁹, mimo tego, że kompetencje cyfrowe obywateli rosną, to i tak niemal połowa społeczeństwa nie posiada podstawowych i wyższych umiejętności w tym zakresie. Potwierdzają to także dane z Raportu Komisji Europejskiej o postępie cyfrowym *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego DESI na 2021 r. Polska*, który wskazuje, że choć nasz kraj nie znajduje się na końcu rankingu państw unijnych, w których obywatele w wieku 16-74 wykorzystują internet do kontaktów z administracją publiczną³⁰, to mimo to jest jeszcze wiele do zrobienia przez władze państwowe, gdyż 56% Polaków nie ma kompetencji cyfrowych na poziomie podstawowym. Z danych Eurostatu³¹ za 2021 r. wynika, że w UE w 2021 r. 54% osób w wieku od 16 do 74 lat posiadało przynajmniej ogólne umiejętności cyfrowe. Najwyższe kompetencje występują w Holandii i Finlandii (po 79%), Polsce (43%), a najmniejsze w Bułgarii (31%) i Rumunii (28%). Gdy weźmiemy pod uwagę te dane, nie powinno dziwić, że w komunikacie *Cyfrowy Kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*³² UE wyznaczyła cel, aby do 2030 r. 80% obywateli UE w wieku 16-74 lat posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe. Polskie władze także podejmują działania w tym zakresie. Są one prowadzone m.in. przez gminy (akcje promujące korzystanie z narzędzi informatycznych, niektóre gminy wdrażają projekt „Cyfrowa Gmina”³³, w ramach którego środki pieniężne są przeznaczane m.in. na edukację cyfrową pracowników gminy), Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii³⁴ (opracowanie trzech aktów planistycznych zwiększających kompetencje cyfrowe społeczeństwa: „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa*, KAP.430.017.2021, nr ewid. 182/2021/P/21/003/KAP, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25577,vp,28343.pdf> (6.07.2022).

³⁰ Prym w tym zakresie wiodą takie państwa jak Dania, Finlandia i Niemcy, gdzie ponad 90% obywateli wykorzystuje instrumenty informatyczne do kontaktu z administracją. Najbardziej słabiej sytuacja ta wygląda w Rumunii, Bułgarii i we Włoszech – mniej niż 40% społeczeństwa korzysta z narzędzi informatycznych, kontaktując się z administracją publiczną, zob. <https://cyberpolicy.nask.pl/indeks-gospodarki-cyfrowej-i-spolesczenstwa-cyfrowego-desi-2021/> (6.07.2022).

³¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-1> (11.07.2022).

³² Komisja Europejska, *Cyfrowy Kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, 9.03.2021, COM(2021) 118 final.

³³ Jest finansowany z Funduszy Europejskich w ramach programu React-EU, a jego adresatami są wszystkie gminy w Polsce. Obecnie w projekcie bierze udział 681 gmin (na 2477 uprawnionych) – <https://cyfrowagmina.info/o-projekcie> (6.07.2022).

³⁴ Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii w czerwcu 2021 r. przejęło kompetencje Ministerstwa Cyfryzacji.

lata 2019-2022”³⁵ – zgodnie z którym celem działania państwa i jego organów w tym zakresie są dwie nierozzerwalnie powiązane ze sobą kwestie: zwiększenie kompetencji cyfrowych obywateli, a w konsekwencji skuteczniejsze przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – „Program Rozwoju Talentów Informatycznych na lata 2019-2029” i projekt „Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych do 2030 r.” – niewdrożony), Ministerstwo Edukacji i Nauki [m.in. szkolenia podnoszące kompetencje cyfrowe nauczycieli i nauczycieli akademickich, lekcje informatyki w klasach I-III), Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (np. projekt „Akademia Innowacyjnych Zastosowań Technologii Cyfrowych” (AI-Tech)] oraz Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Działania te, choć ważne i potrzebne, wydają się jednak niewystarczające, nie przekładają się bowiem na poprawę kompetencji cyfrowych obywateli. Brakuje przy tym jednego organu, który byłby odpowiedzialny za koordynowanie, monitorowanie i wspieranie innych podmiotów w realizacji tego zadania.

Obok braku wystarczających kompetencji cyfrowych przyczyn e-wykluczenia można dopatrywać się także w dysfunkcjach związanych z niepełnosprawnością (np. osoby niewidzące, niedowidzące czy pozbawione kończyn). Z tego powodu problem wykluczenia cyfrowego społeczeństwa, pogłębiający się w związku z cyfryzacją administracji publicznej, jest monitorowany, zwłaszcza w kontekście osób starszych³⁶ i z niepełnosprawnością³⁷. Troska o usuwanie barier wpływających na ekskluzję cyfrową przejawia się także w zaproponowanej przez Komisję Europejską w styczniu 2022 r. deklaracji w sprawie praw i zasad cyfrowych³⁸. Jej treść składa się z sześciu rozdziałów odnoszących się do: umieszczenia ludzi i ich praw w centrum cyfrowej transformacji; wspierania solidarności i integracji; zapewnienia wolności wyboru w internecie; wspierania uczestnictwa w cyfrowej przestrzeni publicznej; zwiększenia bezpieczeństwa,

³⁵ *Uchwała nr 1/2014 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”, RM-111-241-13*, <https://mc.bip.gov.pl/fobjects/download/12949/pzip-u-rm-pdf.html> (9.04.2023).

³⁶ Tymczasem dane Eurostatu za 2020 r. wskazują, że 88% obywateli UE w wieku 16-74 lat deklarowało, że korzystało z internetu w ciągu ostatnich trzech miesięcy. Dania odnotowała najwyższy odsetek (94%) osób w wieku 65-74 lat, które korzystały z sieci w ciągu ostatnich trzech miesięcy, następnie uplasował się Luksemburg i Szwecja (po 91%). Polscy seniorzy korzystali z internetu w około 40% (nieco mniej niż Włosi, a więcej niż Portugalczycy).

³⁷ Np. badania przeprowadzone w 2014 r. w ramach projektu „Polska Akademia Dostępności” realizowanego przez Fundację Widzialni dofinansowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w ramach zadania publicznego „Działania na rzecz poprawy dostępności zasobów i serwisów internetowych dla osób niepełnosprawnych i seniorów”, <https://widzialni.org/download/dostepnosc-stron-internetowych-ze-szczegolnym-uwzglednieniem-potrzeb-podmiotow-realizujacych-zadania-publiczne-1420577848.pdf> (9.07.2022).

³⁸ *European Digital Rights and Principles*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-principles> (11.07.2022).

ochrony i upodmiotowienia jednostek oraz promowania zrównoważonego rozwoju cyfrowej przyszłości. Sygnatariusze deklaracji zobowiązują się do podejmowania działań zapobiegających wykluczeniu spowodowanym transformacją cyfrową, przede wszystkim w zakresie łączności (zapewnienie dostępu do doskonałej łączności dla wszystkich, na zasadzie niedyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania lub dochody) i edukacji cyfrowej (m.in. poprzez stworzenie każdemu możliwości dostosowania się do zmian wywołanych cyfryzacją). W szczególności atencją w działaniach przeciwykluczeniowych mają zostać objęte osoby starsze, z niepełnosprawnościami lub zmarginalizowane i słabsze.

Zasadnym wydaje się podkreślenie, że nowe rozwiązania w administracji publicznej budujące obraz administracji cyfrowej muszą mieć swoje granice. Przeniesienie całej administracji publicznej przy jej szerokim spektrum działania nie jest możliwe. Nie chodzi przy tym wyłącznie o ograniczenia natury technicznej czy technologicznej, ale też o te tkwiące w dostępności do tych nowinek oraz przeszkody, których źródłem są niewystarczające kompetencje informatyczne społeczeństwa (medialne i merytoryczne)³⁹, czy trudności wynikające z niepełnosprawności, co czyni problem wykluczenia cyfrowego zjawiskiem wciąż aktualnym. Ekskluzja ta, bez względu na swoje źródło, przekłada się na inne formy wykluczenia społecznego, w tym skutkuje wykluczeniem informacyjnym, co ma szczególne znaczenie w aspekcie jednostkowym. Zadaniem państwa i jego organów jest niwelowanie barier i przyczyn wykluczenia cyfrowego. Ma to kardynalne znaczenie przede wszystkim społeczne, lecz także gospodarcze. Skuteczność działania w tym zakresie wymaga wrażliwości władzy oraz pogłębionych badań pozwalających na rzetelną ocenę skali trudności dla poszczególnych grup społecznych w dostępie do usług świadczonych przez administrację publiczną w formule cyfrowej.

4. Wpływ prawa międzynarodowego i unijnego na dostępność cyfrową w Polsce

Dane Eurostatu za 2020 r. wskazują, że 47%⁴⁰ obywateli UE uzyskało informacje ze stron internetowych administracji publicznej, co stanowi wzrost w porównaniu z rokiem 2008 o 14%. Najliczniej taki sposób wykorzystują osoby w wieku 25-34 lat – 59%,

³⁹ J. van Dijk, *Ewolucja wykluczenia cyfrowego. Od dostępu po kompetencje i użytkowanie*, [w:] *Wykluczenie społeczne. Diagnoza, wymiary i kierunki badań*, M. Pokrzywa, S. Wilk (red.), Rzeszów 2013, s. 220.

⁴⁰ ec-europa-eu (11.07.2022).

najmniej licznie zaś osoby w wieku 65–74 lat – tylko 26%. W 2020 r. najwyższy odsetek osób korzystających ze stron internetowych organów publicznych w celu uzyskania informacji odnotowano w Danii (89%), Finlandii (85%), Holandii (81%) i Szwecji (79%). Najmniejszy zaś w Rumunii – tylko 10% obywateli, a we Włoszech tylko 19%. W Polsce natomiast jedynie 27%. W obliczu tych danych rodzi się pytanie o przyczyny tego stanu, a jednocześnie aktualizuje się postulat, zgodnie z którym każdy powinien mieć możliwość łatwego korzystania i przeglądania informacji na stronie internetowej lub w aplikacji. Wszelkie rozwiązania cyfrowe wykorzystywane przez administrację publiczną w kontaktach z obywatelami muszą spełniać kilka wymogów, wśród których za szczególnie istotne należy uznać łatwość (intuicyjność) i wygodę użytkowania, dostępność przy użyciu różnych urządzeń i gwarancję bezpieczeństwa dla obywateli⁴¹, ale także kompletność i efektywność⁴². Dostępność cyfrowa (*accessibility*) może być przy tym ujmowana *sensu stricto* jako fizyczny dostęp do internetu, sprzętu, aplikacji, oraz *sensu largo* jako umiejętność i kompetencje, świadomość i intencjonalność korzystania z rozwiązań cyfrowych, a w odniesieniu do nich łatwość użycia. Rolą ustawodawcy jest monitoring i właściwa regulacja prawna gwarantująca zapewnienie administracji publicznej dostępności swoich systemów na zasadach równości wszystkich ze szczególną dystynkcją tych, którzy są narażeni na wykluczenie cyfrowe.

W prawie międzynarodowym na potrzebę dostępności zwrócono uwagę w *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*⁴³ W art. 9 wskazuje się ją jako jedną z zasad ogólnych, wymagającą podjęcia przez państwo działań w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami, na zasadzie równości, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług powszechnie dostępnych na obszarach miejskich i wiejskich. W tym kontekście należy przyjąć, że obowiązek dostępności to „zobowiązanie należytej staranności przy zastrzeżeniu, że zaniechanie dołożenia staranności według Komitetu ONZ może być przedmiotem zarzutu w przypadku dowolnej formy odmowy dostępności”⁴⁴. Dostępność przy tym może być potraktowana jako prawo człowieka

⁴¹ Szerzej zob. np. Z. Stępnakowski, *Administracja elektroniczna*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, A. Szewczyk (red.), Warszawa 2007, s. 51–52.

⁴² Por. J. Zadrozny, *Dostępne WWW*, Kraków 2007, s. 5–7, <http://niepełnosprawni.gov.pl/container/publikacje/dostepnosc-serwisow-internetowych/Dostepne%20www.pdf> (10.04.2023).

⁴³ Dz.U. 2012, poz. 1169 ze zm.

⁴⁴ H. Markiewicz-Hoyda, *Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 3, s. 117–118.

o dwoistej naturze⁴⁵, z jednej strony to prawo człowieka jako takie, a z drugiej dostępność to instrument realizacji praw człowieka⁴⁶. Konwencja stanowiła impuls do podjęcia dalszych rozwiązań. Potrzeba dostępności cyfrowej stanowi bowiem istotny problem dostrzegany w UE, czego przejawem jest *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych organów sektora publicznego*⁴⁷. Jej głównym celem stało się zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami równego dostępu do informacji i usług sektora publicznego. Innowacyjna administracja publiczna musi zapewnić wszystkim obywatelom szybkie i wysokiej jakości usługi. Oznacza to konieczność zrewidowania dotychczasowych procedur i usług z perspektywy cyfrowej oraz zagwarantowanie społeczeństwu swobodnego dostępu do danych i usług. Nie bez znaczenia w kontekście dostępności jest także *Dyrektywa 2019/822 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług* (tzw. Europejski Akt o Dostępności)⁴⁸, której nadrzędnym celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu wynikającemu z niedostępności produktów i usług, co z kolei implikuje powstawanie ograniczeń i barier w zakresie samodzielnego korzystania z nich przez osoby ze szczególnymi potrzebami, w tym te z niepełnosprawnościami lub ograniczeniami funkcjonalnymi. Wdrożenie dyrektywy nastąpi w drodze ustawy o dostępności niektórych produktów i usług⁴⁹, która określi obowiązki w zakresie dostępności podmiotów gospodarczych.

Podkreślenia wymaga, że dostępność stron i treści internetowych dla osób z niepełnosprawnością jest możliwa dzięki wdrażaniu międzynarodowego standardu technicznego WCAG 2.0 (Web Content Accessibility Guidelines). Akt ten stanowi jedynie zbiór zaleceń, których podstawą są cztery zasady: postrzegalności, funkcjonalności, zrozumiałości i kompatybilności, które następnie zostały rozwinięte w aktach

⁴⁵ Zob. np. K. Roszewska, *Accessibility – One of the Human Rights or the Means of Their Implementation*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3(37), s. 159; A. Broderick, *Of Rights and Obligations: The Birth of Accessibility*, „The International Journal of Human Rights” Vol. 24, 2020, s. 394.

⁴⁶ Stanowisko takie znajduje potwierdzenie np. w opinii z 14 lutego 2013 r. nr 2014/C 177/03: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Dostępność jako prawo człowieka dla osób niepełnosprawnych*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C._2014.177.01.0015.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2014%3A177%3ATOC (14.07.2022). O odrzuceniu takiego podejścia do prawa do dostępności pisze np. G.M. Greco, *On Accessibility as a Human Right, with an Application to Media Accessibility*, [w:] *Researching Audio Description. New Approaches*, A. Matamala, P. Orero (ed.), Palgrave 2016, s. 13.

⁴⁷ Dz.Urz. UE, 2016, L 327.

⁴⁸ Dz.Urz. UE 2019, L 151/70, s. 70.

⁴⁹ Projekt ustawy o numerze UC119 znajduje się na stronie RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12358257/katalog/12865990#12865990> (13.07.2022).

uzupełniających: *Understanding WCAG 2.0* oraz *Techniques for WCAG 2.0, WCAG 2.1, WCAG 2.2, WCAG 3.0, „Silver”*.

W Polsce dostępność cyfrowa stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych została unormowana w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r.⁵⁰ Akt ten nakłada na podmioty obowiązek zapewnienia dostępności cyfrowej przez spełnienie przez ich strony internetowe lub aplikacje mobilne wymagań WCAG 2.1, *ut supra*. Ustawa reguluje m.in. w art. 2 zakres podmiotowy jej stosowania, a także wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe (art. 3), zakres przedmiotowy dostępu cyfrowego (art. 8), dostęp alternatywny (art. 6), deklarację dostępności (art. 10-11), procedurę żądania zapewnienia dostępności cyfrowej (art. 18), a także kary dla podmiotu publicznego naruszającego przepisy ustawy (art. 19). Obecnie procedowana jest nowelizacja ustawy⁵¹, która ma doprowadzić do doprecyzowania m.in. kwestii technicznych dotyczących deklaracji dostępności obowiązkowo zamieszczanych na stronie internetowej, a także potraktowania katalogu, o którym mowa w art. 8, określającego zakres zapewnienia dostępności cyfrowej przez podmiot publiczny jako minimalny, a nie wyłączny, enumeratywny.

Innym ważnym krajowym krokiem ku zwiększaniu dostępności *largo* – nie tylko tej cyfrowej – jest *Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*⁵². W ustawie tej w art. 2 w pkt 2 zawarto legalną definicję dostępności, przez którą rozumie się także dostępność cyfrową obok dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej. Wskazano na minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, które w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej obejmują:

1. obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 w pkt 5 *Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się*⁵³ lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu on-line do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje;
2. instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń działających dzięki innym technologiom, których celem jest wspomaganie słyszenia;

⁵⁰ Dz.U. 2019, poz. 848 ze zm.

⁵¹ 29 października 2021 r. projekt został przekazany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych, jest dostępny na stronie RCL: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12352867/katalog/12825620#12825620> (27.07.2022).

⁵² Dz.U. 2020, poz. 1062 ze zm. Wskazać należy, że w uzasadnieniu do ustawy do kręgu osób ze szczególnymi potrzebami oprócz tych z całym spektrum niepełnosprawności zaliczono także kobiety w ciąży, osoby z dziećmi, seniorów, a także osoby z dużym bagażem, zob. *Uzasadnienie*, s. 7.

⁵³ Dz.U. 2017, poz. 1824.

3. zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania.

W uzasadnieniu ustawy⁵⁴ wskazano, że jednym z kluczowych zadań państwa jest usuwanie barier i zapewnienie dostępności dla wszystkich obywateli, w tym przede wszystkim osób doświadczających trudności w mobilności czy percepcji. Realizacja tych zadań ma stanowić konkretyzację zasady sprawiedliwości społecznej. Ustawa ma bowiem przeciwdziałać wykluczeniu osób, których potrzeby są szczególne i zapewnić im dostępność przestrzeni publicznej, także tej cyfrowej.

Istotnym narzędziem planistycznym w zakresie dążenia do zwiększenia dostępności jest rządowy program „Dostępność Plus 2018-2025”, który w sposób kompleksowy koncentruje się na dostępności, a jego rezultatem powinno być podniesienie jakości życia osób ze szczególnymi potrzebami zagrożonych ekskluzją. Spektrum osób, dla których administracja publiczna ma się otworzyć, jest szerokie i nie obejmuje wyłącznie osób z niepełnosprawnością sensoryczną, np. dotyczącą wzroku, z niepełnosprawnością manualną, ale także osoby z niepełnosprawnością intelektualną, osoby starsze z upośledzeniem pamięci, osoby z chorobami psychicznymi (np. depresja, zaburzenia lękowe) czy z osoby z nadpobudliwością psychoruchową. Podkreśla się także, że jednym z filarów programu jest konkretyzacja zasady pomocniczości państwa wszystkim grupom społecznym poprzez budowę przyjaznej przestrzeni publicznej. W ramach programu ówczesne Ministerstwo Cyfryzacji we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji uruchomiło w 2019 r. projekt PO WER⁵⁵: „Dostępność cyfrowa stron jednostek samorządu terytorialnego – zasoby, szkolenia, walidatory”, rozpoczęto także szkolenia z zakresu dostępności cyfrowej przez Fundację Widzialni oraz Utilitię, Fundację Instytutu Rozwoju Regionalnego i Spółdzielnię Socjalną FADO. Utworzono stronę internetową „Polska Akademia Dostępności”, która zawiera treści dotyczące dostępności cyfrowej oraz informacje o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁵⁶. Uruchomiono ponadto portal „Dostępność Cyfrowa”, gdzie obok regulacji prawnych znalazły się także tzw. dobre praktyki. Co istotne, w ramach wspomnianego programu dokonano przeglądu dostępności cyfrowej losowo wybranej próby 835 stron www pod kątem

⁵⁴ Druk nr 3579, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3579> (14.07.2022).

⁵⁵ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój.

⁵⁶ Sprawozdanie z realizacji rządowego programu „Dostępność Plus 2018-2025” według stanu na 31 grudnia 2019 r., https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/101365/Sprawozdanie_realizacja_2019.pdf (14.07.2022).

deklaracji dostępności i opracowano zbiorcze zestawienie wszystkich błędów, jakie wykazano. Analizę taką należy ocenić pozytywnie i uznać za potrzebną.

Wdrożenie cyfryzacji administracji publicznej wymaga od ustawodawcy zachowania balansu między wyborem adekwatnych instrumentów technicznych, które usprawniają kontakt z podmiotem zewnętrznym (obywatelami), a potrzebami, możliwościami i kompetencjami tych ostatnich. Osiągnięcie tego celu jest procesem złożonym oraz wielowymiarowym, zaczynając od edukacji podnoszącej kompetencje cyfrowe, zmiany nastawienia społeczeństwa do nowych rozwiązań technicznych, przez ich popularyzację i ograniczanie barier technicznych. Budowa krajowego systemu prawnego zmierzającego do zmniejszenia, a ostatecznie wyeliminowania ekskluzji cyfrowej wynika przede wszystkim z konieczności dopasowania polskiego prawa do wymagań unijnych. To potrzeba unifikacji prawa, a nie wrażliwość władzy publicznej, w tym przypadku władzy ustawodawczej, stanowi zarówno prąźnik, jak i kierunek prac legislacyjnych.

5. Wrażliwość społeczna (doświadczenia) wybranych państw europejskich w zakresie dostępności cyfrowej

Organy unijne⁵⁷ oraz władze publiczne krajów tworzących wspólnotę UE z uwagi na konieczność zaspakajania potrzeb obywateli, zwłaszcza tych narażonych na ekskluzję cyfrową, wykazują troskę o zagwarantowanie im dostępności cyfrowej usług świadczonych przez administrację publiczną. Oprócz dostrzegania wzrostu znaczenia wykorzystania aplikacji mobilnych w tym zakresie podejmuje się działania o zróżnicowanym charakterze i przyjmuje rozwiązania prawne zmierzające do zwiększenia dostępności usług publicznych wszystkim użytkownikom, gwarantując tym samym odpowiednie warunki dostępu cyfrowego oraz równe szanse. Doświadczenia państw unijnych w tej dziedzinie są zróżnicowane. Często rozwiązania legislacyjne poprzedzane są analizą potrzeb społecznych w zakresie dostępności. Przykładowo w Portugalii przeprowadzono badania dotyczące stanu dostępności w portugalskich aplikacjach mobilnych – po to, aby

⁵⁷ Przegląd unijnych aktów normatywnych pozwala twierdzić, że troska o zagwarantowanie dostępności cyfrowej informacji i usług obywatelom UE jest jak najbardziej prawdziwa i aktualna. Przykładem, oprócz wyżej wskazanych, może być także dążenie do wdrożenia środkowoeuropejskiego portalu internetowego oraz zapewnienie dostępu do ponad dwudziestu kluczowych usług z *Rozporządzenia UE 2018/1724 w sprawie ustanowienia jednolitego europejskiego portalu cyfrowego* („Your Europe”). Wdrożenie tego portalu będzie implikowało likwidację luk jakościowych, dostęp transgraniczny i przyjazność dla użytkownika oraz podniesie świadomość użytkowników na temat istniejących usług on-line. Wyliminuje również dyskryminację, a także upowszechni wiedzę na temat przepisów i wymogów, wynikających z prawa Unii lub prawa krajowego.

stworzyć adekwatne instrumenty prawne, które sprawią, że będą one bardziej dostępne dla wszystkich obywateli⁵⁸. Takie działanie należy ocenić ze wszelkich miar pozytywnie. Rolą racjonalnego ustawodawcy jest rozeznanie się w potrzebach, by móc należycie i – na tyle, na ile to możliwe – kompleksowo oraz współmiernie do nich unormować określoną materię, a także właściwie określić grupę zagrożoną wykluczeniem i do niej skierować ofertę wyrównującą szanse na dostęp cyfrowy.

Wskazać należy, że w wielu krajach mimo podjętych działań w zakresie dostępności cyfrowej uznaje się je za niewystarczające. Tak jest we Włoszech, gdzie dostępność stron internetowych włoskiej administracji publicznej reguluje ustawa nr 4 z 9 stycznia 2004 r.⁵⁹, zawierająca regulacje ułatwiające dostęp osobom z niepełnosprawnością do narzędzi informatycznych oraz rozporządzenie ministra z 8 lipca 2005 r.⁶⁰ Sama regulacja wydaje się niewystarczającą i postuluje się, aby rząd przyspieszając transformację cyfrową administracji publicznej, wdrożył działania korygujące. Jest to o tyle zasadne, że do 2020 r. wiele systemów i stron internetowych zostało zbudowanych przy użyciu przestarzałych technologii, z niewystarczającą dbałością o potrzeby użytkownika, słabą integracją i często brakiem interoperacyjności⁶¹, co rodzi problemy z ich dostępnością. W związku z tym sugeruje się, aby wszystkie aplikacje do świadczenia usług publicznych ze sobą współpracowały, pozwalając obywatelowi w sposób bezpieczny wprowadzić dane do systemu tylko raz. Warto jednak podkreślić, że nie można z pola widzenia utracić konieczności zagwarantowania cyfrowej dostępności oraz popularyzacji nowych, informatycznych rozwiązań wśród Włochów, na co wskazują dane Eurostatu, *ut supra*.

W innych krajach proces cyfryzacji administracji publicznej jest zintegrowany. Przykładowo w Niemczech już w 2017 r. przyjęto ustawę o dostępie on-line do usług administracyjnych (*Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen*⁶²) stanowiącą podstawę budowania cyfrowej administracji przyszłości. Na jej podstawie wszystkie organy administracji rządowej i samorządowej są obowiązane

⁵⁸ M. Carneiro et al., *Accessibility in Mobile Applications of Portuguese Public Administration*, New York, NY 2019, *passim*.

⁵⁹ „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”, 17.01.2004 r., nr 13.

⁶⁰ „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Serie Generale”, 8.08.2005 r., nr 183.

⁶¹ D. Battisti, *The Digital Transformation of Italy's Public Sector: Government Cannot Be Left Behind!*, „JeDEM. eJournal of eDemocracy & Open Government” Vol. 12, 2020, No. 1, s. 30. Wcześniej takie badanie było prowadzone w 2014 r. i zostało opublikowane: O. Gambino, R. Pirrone, F. di Giorgio, *Accessibility of the Italian Institutional Web Pages: A Survey on the Compliance of the Italian Public Administration Web Pages to the Stanca Act and Its 22 Technical Requirements for Web Accessibility*, „Universal Access in the Information Society” Vol. 15, 2014, No. 2, s. 305 i n.

⁶² Ustawa z 14.08.2017 r. – *Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen*, <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/BJNR313800017.html> (dostęp: 9.07.2022 r.). Wspólne zobowiązania dotyczące wdrożenia OZG zostały określone przez rząd i landy w *Umowie admini-*

do oferowania usług administracyjnych również w formie cyfrowej za pośrednictwem portali administracyjnych do końca 2022 r. Z przeprowadzonych analiz wynika, że wdrożenie ustawy umożliwi korzystanie z blisko 600 usług publicznych w formie on-line. W niemieckiej doktrynie podkreśla się, że miarą sukcesu ustawy ma być jednak nie tyle sprowadzenie usług do postaci cyfrowej, ale poziom ich akceptacji i satysfakcji użytkowników⁶³. Takiej wrażliwości społecznej władzy należy oczekiwać.

Warto także wskazać na doświadczenia szwedzkie, a to w kontekście sygnalizowanej potrzeby powołania w Polsce jednego organu, do którego kompetencji należałoby nadzorowanie procesu cyfryzacji i problemów z nim związanych. W Szwecji utworzono bowiem agencję – Agency for Digital Government – której zadaniem jest dostarczanie rządowi danych i analiz istotnych z punktu widzenia rozwoju cyfryzacji społeczeństwa i administracji publicznej. Zajmuje się ona także kompleksową analizą i monitoringiem cyfryzacji gmin i regionów oraz „dojrzałości cyfrowej” władz państwowych. Ponadto nadzoruje przestrzeganie przez władze publiczne ustawy o dostępie do cyfrowych usług publicznych z 22 listopada 2018 r.⁶⁴ Skoncentrowanie w rękach jednego organu wskazanych kompetencji wydaje się dobrym rozwiązaniem. Bez znaczenia przy tym jest jego charakter, tzn. czy będzie to organ administracji rządowej typu pełnomocnik rządu czy nowa agencja.

6. Podsumowanie

Transformacja cyfrowa to główny nurt rozwoju społeczno-gospodarczego współczesnych państw, który wiąże się zarówno z korzyściami, jak i ryzykami (np. polegającymi na niewłaściwym wyborze priorytetów cyfryzacji: ilość istotniejsza od jakości usług on-line). Cyfryzacja administracji publicznej zorientowanej na obywatela, stanowiąc jedno z kluczowych zagadnień nowoczesnych państw, stawia przed władzą nowe wyzwania, ale wymaga też troski zwłaszcza o grupy społeczne, które w wyniku tych zmian narażone są na ekskluzję. Bez wątpienia proces cyfryzacji administracji, wpływając na jakość usług publicznych oraz ich dostępność, może stanowić nowy paradygmat zarzą-

stracyjnej w sprawie wdrożenia ustawy o dostępie on-line – *Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes*, która weszła w życie 30.01.2021 r.

⁶³ Zob. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html> (9.07.2022) oraz <https://ozg.rlp.de/de/ozg/ozg> (9.07.2022).

⁶⁴ *Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service*, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181937-om-tillganglighet-till-digital_sfs-2018-1937 (8.07.2022), obowiązuje od 1.01.2019 r.

dziania publicznego, zwiększając efektywność i skuteczność jej działania, usprawniać sposób realizacji innych jej funkcji, jak np. polityka administracyjna, a jednocześnie implikować impuls do dalszego rozwoju kraju. Niemniej brak wystarczającej wrażliwości społecznej rządzących – która powinna być cennym ich przymiotem oraz być urzeczywistniana w każdej formie ich działania – może spowodować nie tylko brak zakładanych skutków, ale i przyczynić się do zahamowania tego procesu.

Wydaje się, że trudno mówić o pełnej wrażliwości społecznej polskiej władzy publicznej w zakresie dostępności cyfrowej administracji publicznej. Podejmowane przez nią działania mają charakter przyczynkowy – a czasem wręcz fasadowy – i reaktywny, spóźniony. Tymczasem potrzebna jest świadomość, że niezbędne jest w tym zakresie z jednej strony działanie holistyczne, na każdym szczeblu administracji publicznej – co mogłoby nastąpić poprzez ustanowienie jednego organu koordynującego i monitorującego proces cyfryzacji i rodzące się z tego powodu problemy – a z drugiej prawdziwe zaangażowanie w podnoszenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa, co może z kolei być ułatwione w Polsce w związku z otrzymaniem środków z UE w ramach „Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności”, które umożliwią realizację celów programu „Krajowego Planu Odbudowy”, m.in. budowę stacji bazowych 5G na obszarach wiejskich czy zwiększenie dostępności e-usług.

Niezbędna jest polityka państwa promująca i zachęcająca do korzystania z dobrodziejstw cyfryzacji administracji publicznej, ale również uświadamiająca społeczeństwo w zakresie potrzeby edukacji i podnoszenia kompetencji przez całe życie, w tym tych niezbędnych do pozyskiwania i efektywnego wykorzystania informacji zdobytych w sieci. Niebagatelną rolę może też spełnić Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, które ma m.in. promować i popularyzować rozwiązania cyfrowe oraz prowadzić inne działania mające na celu zwiększanie poziomu kompetencji cyfrowych w społeczeństwie.

Miarą wrażliwości społecznej władzy w kontekście cyfryzacji administracji publicznej powinno być to, aby komunikacja z organami administracji publicznej drogą elektroniczną, która staje się nowym standardem, nie miała wyłącznego charakteru, żeby zawsze była możliwość alternatywy z wykorzystaniem tradycyjnych, dotychczasowych metod. Ponadto władza publiczna ma obowiązek prawny i moralny zagwarantować dostępność cyfrową tym, którzy z różnych powodów, czasem od nich niezależnych, są zagrożeni ekskluzją. Wszakże sukces procesu cyfryzacji administracji publicznej z punktu widzenia oceny społecznej to nie tylko mnogość e-usług, ale przede wszystkim ich dostępność, a to implikuje konieczność zrozumienia przez rządzących potrzeby rewolucji technologicznej oraz skutków tego zjawiska w sferze prawnej, społecznej i kulturowej.

Bibliografia

- Adamus-Kowalska J., *Wdrażanie systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w administracji publicznej w kontekście informatyzacji i zarządzania zmianą*, „Archeion” t. 69, 2018.
- Adorno T.W., *Socjologia i dialektyka*, [w:] Kryzys i schizma. Antyscjentystyczne tendencje w socjologii współczesnej, E. Mokrzycki (red.), t. 2, Warszawa 1984.
- Attewell P., *The First and Second Digital Divides*, „Sociology of Education” Vol. 74, 2001, <https://doi.org/10.2307/2673277>.
- Battisti D., *The Digital Transformation of Italy's Public Sector: Government Cannot Be Left Behind*, „JeDEM. eJournal of eDemocracy & Open Government” Vol. 12, 2020, No. 1, <https://doi.org/10.29379/jedem.v12i1.591>.
- Batorski D., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), „Studia BAS” 2009, nr 3(19).
- Behr J., Blicharz J., *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.
- Brown W., *The Digital Divide*, [w:] *Learning in the Digital Age*, T. Asino (red.), Oklahoma, OK 2002.
- Broderick A., *Of Rights and Obligations: The Birth of Accessibility*, „The International Journal of Human Rights” Vol. 24, 2020, <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1634556>.
- Carneiro M. et al., *Accessibility in Mobile Applications of Portuguese Public Administration*, New York, NY 2019, https://doi.org/10.1007/978-3-030-21817-1_19.
- Chaba D., *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5.
- Czekalski R., *J. Tischnera myśl etyczno-społeczna jako polska odmiana „compassio”*, „Seminare. Poszukiwania Naukowe” t. 35, 2014, nr 1, <https://doi.org/10.21852/sem.2014.1.05>.
- Danaher J., *Techno-Optimism: An Analysis, an Evaluation and a Modest Defence*, „Philosophy & Technology” Vol. 35, 2022, No. 54, <https://doi.org/10.1007/s13347-022-00550-2>.
- Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., Wódkowski A., *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009.
- van Dijk J., *Digital Divide: Impact of Access*, [w:] *The International Encyclopedia of Media Effects*, P. Rössler, C.A. Hoffner, L. van Zoonen, Chichester 2017.
- van Dijk J., *Ewolucja wykluczenia cyfrowego. Od dostępu po kompetencje i użytkowanie*, [w:] *Wykluczenie społeczne. Diagnoza, wymiary i kierunki badań*, M. Pokrzywa, S. Wilk (red.), Rzeszów 2013.
- Dobrolyubova E., *Measuring Outcomes of Digital Transformation in Public Administration: Literature Review and Possible Steps Forward*, „The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy” Vol. 14, 2021, No. 1, <https://doi.org/10.2478/nispa-2021-0003>.
- Donat E., Brandtweiner R., Kerschbaum J., *Attitudes and the Digital Divide: Attitude Measurement as Instrument to Predict Internet Usage*, „Informing Science: The International Journal of an Emerging Transdiscipline” Vol. 12, 2009, <https://doi.org/10.28945/427>.
- Frąckiewicz L., *Wykluczenie społeczne w skali makro i mikroregionalnej*, [w:] *Wykluczenie społeczne*, L. Frąckiewicz (red.), Katowice 2005.
- Galuba R., *Bazy danych w archiwach państwowych. Podstawy prawne i wykorzystanie praktyczne*, „Człowiek i Społeczeństwo” t. 36, 2013, z. 2, <https://doi.org/10.14746/cis.2013.36.2.2>.
- Gambino O., Pirrone R., di Giorgio F., *Accessibility of the Italian Institutional Web Pages: A Survey on the Compliance of the Italian Public Administration Web Pages to the Stanca Act*

- and Its 22 Technical Requirements for Web Accessibility*, „Universal Access in the Information Society” Vol. 15, 2014, No. 2, <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0381-0>.
- Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021.
- Gawrol K., *Stopień umiejętności korzystania z technologii cyfrowych a wykluczenie społeczne na przykładzie osób niepełnosprawnych, starszych i ubogich*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” t. 58, 2019, nr 2, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2019.2.4>.
- Geburczyk F., *Digitizing the Public Administration and Safeguarding Individual Rights: Automated Decision-Making at the Intersection of the GDPR and Polish Administrative Procedure*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 2021, nr 1, <https://doi.org/10.14746/rp-is.2021.83.1.8>.
- Golka M., *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Warszawa 2008.
- Greco G.M., *On Accessibility as a Human Right, with an Application to Media Accessibility*, [w:] *Researching Audio Description. New Approaches*, A. Matamala, P. Orero, (ed.), Palgrave 2016.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), „Studia BAS” 2009, nr 3(19).
- Haq S., *Information Society and Public Administration: The Theoretical Bonding*, „Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences” Vol. 3, 2011, No. 2.
- Jazurkiewicz I., *Wrażliwość jako przedmiot refleksji pedagogicznej*, „Miscellanea” Vol. 23, 2020, nr 4, <https://doi.org/10.12775/SPI.2020.4.007>.
- Korupp S.E., Szydlik M., *Causes and Trends of the Digital Divide*, „European Sociological Review” Vol. 21, 2005, No. 4, <https://doi.org/10.1093/esr/jci030>.
- Kurzweil R., *Nadchodzi osobliwość. Kiedy człowiek przekroczy granice biologii*, przeł. E. Chodkowska, A. Nowosielska, Warszawa 2016.
- Markiewicz-Hoyda H., *Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 3.
- Morozov E., *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*, New York, NY 2013.
- Polańska K., *Modelowa koncepcja kultury informatycznej społeczeństwa*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne. Wizja czy rzeczywistość*, L. Haber (red.), t. 1, Kraków 2004.
- Public Administration in the Information Society: Essays on Risk and Trust*, M. Lips, J.A. Taylor, F. Bannister (ed.), „Information Polity” Vol. 10, 2005, No. 1-2, <https://doi.org/10.3233/IP-2005-0073>.
- Ragnedda M., Kreitem H., *The Three Levels of Digital Divide in East EU Countries*, „World of Media. Journal of Russian Media and Journalism Studies” 2018, No. 4, <https://doi.org/10.30547/worldofmedia.4.2018.1>.
- Rostain T., *Techno-Optimism & Access to the Legal System*, „Georgetown Law Faculty Publications and Other Works” Vol. 148, 2019, No. 1, https://doi.org/10.1162/daed_a_00540.
- Roszevska K., *Accessibility – One of the Human Rights or the Means of Their Implementation*, „Prawo i Więż” 2021, nr 3(37).
- Scheerder A., van Deursen A., van Dijk J., *Determinants of Internet Skills, Uses and Outcomes: A Systematic Review of the Second- and Third-Level Digital Divide*, „Telematics and Informatics” Vol. 34, 2017, No. 8, <https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.07.007>.

- Seong-Jae M., *From the Digital Divide to the Democratic Divide: Internet Skills, Political Interest, and the Second-Level Digital Divide in Political Internet Use*, „Journal of Information Technology & Politics” Vol. 7, 2010, <https://doi.org/10.1080/19331680903109402>.
- Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, *Monografie Prawnicze*.
- Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, A. Szewczyk (red.), Warszawa 2007.
- Spółeczeństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcyjne*, L. Haber, M. Niezgoda (red.), Kraków 2006.
- Spółeczeństwo informacyjne*, J. Papińska-Kacperek (red.), Warszawa 2008.
- Tadeusiewicz R., *Problemy formowania e-administracji jako składnika społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Od społeczeństwa industrialnego do społeczeństwa informacyjnego*, A. Siwik (red.), Kraków 2007.
- Taylor L., *There Is an App for That: Technological Solutionism as COVID-19 Policy in the Global North*, [w:] *The New Common*, E. Aarts et al. (ed.), New York, NY 2021.
- Tianru G., *Comparative Political Communication Research in the Digital Epoch: A Typology of National Communication Spaces*, „The Information Society” Vol. 6, 2020, No. 2, <https://doi.org/10.1080/01972243.2019.1703866>.
- Tomczyńska W., *Digital Exclusion: Definitions, Causes, Countermeasure*, „Adeptus” 2017, No. 10.
- Widawska E., Wysocka E., Wieczorek Z., *Wyznaczniki wykluczenia cyfrowego i dostępności stron internetowych instytucji publicznych*, Częstochowa 2014.
- Zadrożny J., *Dostępne WWW*, Kraków 2007, <http://niepelnosprawni.gov.pl/container/publikacje/dostepnosc-serwisow-internetowych/Dostepne%20www.pdf>.
- Ziemba E., *Zrównoważone społeczeństwo informacyjne*, Katowice 2017.
- Ziółkowska A., *Postępująca informatyzacja administracji publicznej a wykluczenie cyfrowe obywateli, czyli czy istnieje zagrożenie inkluzji administracji publicznej? – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, A. Matan (red.), Warszawa 2022, *Księgi Jubileuszowe*.
- Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Organizacja pracy biurowej w administracji. Zagadnienia prawne*, Katowice 2014.

MARCIN ADAMCZYK¹

ROLA I ZADANIA INSPEKTORA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH PRZY WDRAŻANIU E-ADMINISTRACJI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

ABSTRAKT: Administracji (jak i e-administracji) nie ma bez ludzi, bez petentów, stron i uczestników postępowania prowadzonego przed nią. Tym samym jednym z głównych działań administracji jest i będzie przetwarzanie danych osobowych. Przejście w coraz większym wymiarze na e-administrację rodzi pytanie o bezpieczeństwo danych użytkowników i osób korzystających z nowych usług. Tym bardziej, iż praktycznie każdy słyszał, jak i dotknął problemów związanych z bezpieczeństwem danych w sieci. Szczególnego znaczenia zatem nabiera rola inspektora ochrony danych osobowych (dalej: IODO) przy wdrożeniu procesów związanych z e-administracją. Każda z jednostek publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) zobowiązane były do ustanowienia² IODO, i z tego obowiązku się wywiązała. Czy jednak administratorzy danych osobowych rozumieją zadania stawiane IODO, czy wykorzystują ich potencjał i możliwości? Niestety praktyka i kontrole, zwłaszcza Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), pokazują, iż rzeczywistość w wielu przypadkach jest daleka od ideału. Niniejszy artykuł jest próbą wskazania najczęstszych błędów jest przy współpracy z IODO oraz próbą odnalezienia przyczyn takiego stanu rzeczy.

¹ Dr Marcin Adamczyk, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego, <https://orcid.org/0000-0002-0838-0488R>.

² Art. 37 ust. 1 lit. a) *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, Dz.Urz. UE 2016, L 119/1 (dalej: RODO).

SŁOWA KLUCZOWE: inspektor ochrony danych osobowych, e-administracja, jednostki samorządu terytorialnego

THE ROLE AND TASKS OF THE DATA PROTECTION OFFICER IN THE IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT IN LOCAL AUTHORITIES

ABSTRACT: There is no administration (and e-administration) without people, applicants, parties and participants in the proceedings conducted before it. Thus, one of the main activities of the administration is and will be the processing of personal data. Increasingly, the transition to e-government raises the question of the security of data of users and people using new services. The more so because practically everyone has heard and touched the problems related to data security in the network. Therefore, the role of the personal data protection officer (hereinafter referred to as DPO) is of particular importance when implementing processes related to e-administration. Each of the public units, including local government units (hereinafter referred to as local government units) were obliged to establish an DPO, and fulfilled this obligation. However, do the personal data administrators understand the tasks set for DPO or do they use their potential and capabilities? Unfortunately, practice and inspections, especially of the Supreme Audit Office (hereinafter referred to as NIK) show that the reality in many cases is far from ideal. This article is an attempt to identify the most common mistakes of local government units in cooperation with the IODO, and an attempt to find the reasons for this state of affairs.

KEYWORDS: Data Protection Officer, e-administration, local government units

1. Wprowadzenie

E-administracja to z jednej strony nowe możliwości, z drugiej wiele wyzwań i zagrożeń. Możliwości, jakie daje obecna technologia, sugerują, iż przyszła e-administracja będzie miała zupełnie inny niż dotychczasowy wymiar. Procesy związane z automatyzacją, działania, których podstawą są algorytmy, nieuchronnie będą wkraczały do administracji i zmieniały jej oblicze. Do e-administracji przygotowujemy się i wdramy ją od lat, tyle że nie zawsze udolnie. W 2005 r. została uchwalona i weszła w życie (częściowo) *Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*³, która m.in. określa zasady dostosowania rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej z podmiotami publicznymi do minimalnych, gwarantujących otwartość standardów informatycznych, wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji z podmiotami publicznymi czy też wymiany infor-

³ Pierwotny Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565.

macji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych, pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi. Nie powinno dziwić zatem nikogo w administracji, iż wymiana informacji drogą elektroniczną jest możliwa, i co więcej, będzie wypierała tradycyjną korespondencję papierową. Konsekwencją przyjętej ustawy były zmiany w *Kodeksie postępowania administracyjnego*⁴, w wyniku których nowe brzmienie dostaje art. 63 § 1 k.p.a.⁵ i pojawia się w tym przepisie § 3a. k.p.a.⁶ Po nowelizacji podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiające wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu⁷. Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno, z ówczesnie obowiązującym nowym brzmieniem art. 63 § 3a, być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym, oraz zawierać dane w ustalonym formacie, zawarte we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru⁸. Kolejna zmiana ustawy⁹ o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw niesie niezwykle istotne z punktu analizowanego zagadnienia zmiany k.p.a., dotyczące m.in. komunikacji elektronicznej, a przede wszystkim określenia zasad tzw. domniemania zastępczego doręczenia korespondencji elektronicznej (art. 46 § 3¹⁰ – przepis ten z czasem zostanie doprecyzowany i w art. 46 k.p.a. pojawią

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz.U. 2021, poz. 735 (dalej: k.p.a.).

⁵ Art. 63 § 1 zmieniony przez art. 36 pkt 5 lit. a) *Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565) z dniem 21 listopada 2005 r.

⁶ Art. 63 § 3a dodany przez art. 36 pkt 5 lit. b) *Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565) z dniem 21 listopada 2005 r.

⁷ Art. 63 § 1 zmieniony przez art. 36 pkt 5 lit. a) *Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565) z dniem 21 listopada 2005 r.

⁸ Art. 63 § 3a dodany przez art. 36 pkt 5 lit. b) *Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565) z dniem 21 listopada 2005 r.

⁹ Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie *Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2014, poz. 183.

¹⁰ Art. 46 § 3 dodany przez art. 36 pkt 2 *Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565) z dniem 21 listopada 2005 r.

się art. § 4–6¹¹). Wprowadzone zmiany są kolejnym realnym krokiem w stronę e-administracji, pojawia się bowiem m.in. możliwość wyrażenia zgody przez stronę lub innego uczestnika postępowania na komunikowanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Co ważne, to strona decyduje, jaką komunikację ma prowadzić z nią organ (papierową czy elektroniczną), następuje rozszerzenie dostępu strony do akt sprawy drogą elektroniczną, dopuszcza się formy elektroniczne dla czynności, dla których aktualnie zastrzeżona jest forma pisemna, np. wezwania na rozprawę, sporządzenia przez urzędnika adnotacji, ustanowienia pełnomocnictwa, składania zeznań i wyjaśnień, dopuszcza się stosowanie elektronicznych kopii dokumentów papierowych uwierzytelnionych przez wnoszącego pismo jako jego załączników. W uzasadnieniu ustawy wskazano, iż „sprawne państwo, aby mogło efektywnie spełniać swoje funkcje, powinno przede wszystkim zapewnić wysoką jakość usług administracji publicznej, która może być osiągnięta między innymi dzięki cyfryzacji”. Od tego momentu nie powinno być wątpliwości i podania (pisma) składane do organu oficjalnie w trybie k.p.a. nie mogą być składane zwykłym mailem. W przypadku komunikacji elektronicznej zawsze chodziło i chodzi o identyfikację stron takiej korespondencji. Zasady tej identyfikacji zostały określone przez ustawodawcę. Spodziewając się problemów praktycznych z wdrożeniem nowych rozwiązań, ówczesny minister administracji i cyfryzacji wysłał do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego pismo, w którym wyjaśnia i wskazuje, iż

Droga elektroniczna nie oznacza jednak (w większości przypadków) komunikowania się mailem. Korespondencja do urzędu powinna być odpowiednio uwierzytelniona (tożsamość piszącego ma być potwierdzona – np. podpisem potwierdzonym profilem zaufanym albo bezpiecznym podpisem elektronicznym kwalifikowanym certyfikatem), a składający pismo musi otrzymać dowód, że dokument dotarł do urzędu. Dlatego ważne jest zwracanie obywatelom uwagi, że nowa ustawa ułatwia załatwianie spraw poprzez składanie pism w postaci elektronicznej za pośrednictwem ESP (a nie przez wysyłanie maila)¹².

Pismo to jednak nie wywołuje większych efektów i w praktyce wiele organów ma problemy ze stosowaniem nowych rozwiązań, po raz kolejny niestety najsłabszym

¹¹ Art. 46 § 4 – 6 dodany przez art. 2 pkt 3 *Ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2014, poz. 230) z dniem 17 czerwca 2010 r.

¹² *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej*, Dz.U. 2014, poz. 584, pkt 2, s. 1.

elementem okazują się ludzie i zarówno ich niechęć do nowych rozwiązań, jak i brak ich prawidłowego zrozumienia.

Administracji (jak i e-administracji) nie ma bez ludzi, bez petentów, stron i uczestników postępowania prowadzonego przed nią. Tym samym jednym z głównych działań administracji jest i będzie przetwarzanie danych osobowych. Przejście w coraz większym wymiarze na e-administrację rodzi pytanie o bezpieczeństwo danych użytkowników i osób korzystających z nowych usług. Tym bardziej, iż praktycznie każdy słyszał jak i dotknął problemów związanych z bezpieczeństwem danych w sieci. Szczególna uwaga powinna być zatem skierowana na zapewnienie zgodnych z prawem zasad ochrony danych osobowych. I tu powstaje pytanie, czy i jaką rolę powinni mieć inspektorzy ochrony danych osobowych przy wdrażaniu nowych rozwiązań w poszczególnych jednostkach administracji?

2. Obowiązek wyznaczenia inspektora ochrony danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego

Administracja publiczna jest zobligowana do powołania IODO i mimo, iż faktycznie obowiązek ten zrealizowała, to w praktyce niestety nie zawsze zabieg ów dał jakościowy skok. Tezę tę potwierdzają zarówno raporty NIK¹³ prezentujące wyniki kontroli w zakresie bezpieczeństwa informacji w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i działania podejmowane w ostatnim czasie przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: PUODO)¹⁴, który rozpoczął akcję weryfikacji przestrzegania przepisów dotyczących IODO. Koncepcja inspektorów ochrony danych wyznaczanych przez administratora w sektorze publicznym i prywatnym pochodzi z niemieckiego prawa o ochronie danych¹⁵. Wejście w życie RODO wymusiło rozpoczęcie procesu przygotowania do ustanowienia IODO, mimo dwuletniego *vacatio legis* znaczna część włodarzy jst dopiero pod koniec tego okresu zaczęła podejmować działania bezpośrednio zmierzające do wyłonienia i ustanowienia IODO w swojej jednostce. Jeszcze

¹³ Najwyższa Izba Kontroli, *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, KAP.430.020.2018, nr ewid. 187/2018/P/18/006/KAP, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20027,vp,22647.pdf> (20.05.2022).

¹⁴ <https://uodo.gov.pl/pl/138/2336> (16.08.2022).

¹⁵ Szerzej na temat europejskiej genazy IODO zob. D. Korff, M. Georges, *Podręcznik Inspektora Ochrony Danych. Wytyczne dla inspektorów ochrony danych w sektorze publicznym i quasi-publicznym dotyczące sposobu zapewnienia zgodności z europejskim ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych*, (zatwierdzony przez Komisję Europejską w lipcu 2019 r.), s. 106 i wskazana tam literatura, https://www.ksoin.pl/wp-content/uploads/2020/01/podrecznik_inspektora_ochrony_danych.pdf (16.08.2022).

przed wejściem w życie RODO Grupa Robocza Artykułu 29 przedstawiła wytyczne dotyczące inspektorów ochrony danych w procesie przygotowania do rozpoczęcia stosowania RODO¹⁶. Europejska Rada Ochrony Danych, która przejęła zadania Grupy Roboczej Artykułu 29 po rozpoczęciu stosowania RODO, formalnie zatwierdziła te wytyczne (a także inne dokumenty w sprawach wynikających z RODO)¹⁷. Znane zatem były podstawowe zasady wyłaniania IODO nie tylko z suchych przepisów RODO, ale także z propozycji Grupy Roboczej Artykułu 29 – WP 243. IODO muszą wyznaczyć wszystkie organy lub organy publiczne przetwarzające dane osobowe, podlegające RODO, co wprost wynika z art. 37 ust. 1 lit. a RODO¹⁸. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych nie definiuje „podmiotu lub organu publicznego”. Zgodnie ze wskazaniem Grupy Roboczej Artykułu 29, termin ten należało ustalić w prawie krajowym¹⁹. Polski ustawodawca nie rozszerzył przedmiotowo ani podmiotowo katalogu podmiotów zobligowanych do wyznaczenia inspektora²⁰. W nowej ustawie o ochronie danych osobowych²¹ zagadnieniu temu poświęcił rozdział 2, gdzie doprecyzowano i wskazano w art. 8, iż administrator i podmiot przetwarzający są obowiązani do wyznaczenia IODO, w przypadkach i na zasadach określonych w art. 37 rozporządzenia 2016/679, regulującym zasady jego powoływania²². Zgodnie z tym przepisem administrator i podmiot przetwarzający wyznaczają IODO zawsze, gdy:

1. przetwarzania dokonują organ lub podmiot publiczny, z wyjątkiem sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości;
2. główna działalność administratora lub podmiotu przetwarzającego polega na operacjach przetwarzania, które ze względu na swój charakter, zakres lub cele wymagają regularnego i systematycznego monitorowania osób, których dane dotyczą, na dużą skalę;

¹⁶ Grupa Robocza Art. 29 ds. Ochrony Danych, *Wytyczne dotyczące inspektorów ochrony danych ('DPO'). Przyjęte w dniu 13 grudnia 2016 r., ostatnio zmienione i przyjęte w dniu 5 kwietnia 2017 r.*, (WP243 rew.01), <https://uodo.gov.pl/pl/10/7> (10.08.2022) (dalej: Wytyczne WP 243).

¹⁷ The European Data Protection Board, *Endorsement 1/2018*, zatwierdzenie m.in. Wytycznych Grupy Roboczej Art. 29 dotyczących inspektorów ochrony danych (wymienione jako VII zaaprobowany dokument), 25.05.2018 r., https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/news/endorsement_of_wp29_documents_en_0.pdf (9.04.2023).

¹⁸ Z wyjątkiem sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości.

¹⁹ Wytyczne WP243, s. 7.

²⁰ Szerzej, zob. K. Koziół, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Przepisy wdrażające Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO). Komentarz*, A. Grzelak et al. (red.), wyd. I, Warszawa 2018, s. 100.

²¹ *Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych*, Dz.U. 2019, poz. 1781 (dalej: uodo).

²² *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), Warszawa 2017, s. 765 i n., *Komentarze*.

3. główna działalność administratora lub podmiotu przetwarzającego polega na przetwarzaniu na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w art. 9, lub danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i czynów zabronionych, o czym mowa w art. 10.

Polski ustawodawca rozstrzygnął zakres podmiotowy pojęcia organów i podmiotów publicznych w art. 9 uodo, wskazując, iż przez organy i podmioty publiczne obowiązane do wyznaczenia inspektora, o których mowa w art. 37 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679, rozumie się: 1) jednostki sektora finansów publicznych; 2) instytuty badawcze; 3) Narodowy Bank Polski. Sektor finansów publicznych tworzą m.in. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; samorządowe zakłady budżetowe²³. Wszystkie zatem organy i podmioty publiczne, w tym jst (niezależnie od zakresu przetwarzanych danych), mają obowiązek wyznaczenia IODO. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż ustawodawca mimo wskazania w art. 9 nowej uodo podmiotów publicznych mających obowiązek powołać IODO, nie zakreślił zamkniętego katalogu jednostek organizacyjnych w sektorze publicznym, które mogą uzyskać status administratora danych lub podmiotu przetwarzającego²⁴, co przekładać się będzie na wspomniany obowiązek.

Instytucja IODO zastąpiła krajową instytucję administratora bezpieczeństwa informacji, której zasady powoływania, status i zadania wynikały z art. 36a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. i poprzednio obowiązującej uodo²⁵. Osoby, które w dniu wejścia w życie nowej uodo (24 maja 2018 r.) pełniły funkcję administratora bezpieczeństwa informacji, stały się inspektorami ochrony danych osobowych²⁶. Administratorzy bezpieczeństwa informacji nie musieli być obligatoryjnie powoływani w jst. W przypadku niepowołania administratora bezpieczeństwa informacji zadania określone dla niego (z wyłączeniem obowiązku sporządzania sprawozdania, o którym mowa w art. 36a ust. 2 pkt 1 lit. a) wykonywali sami administratorzy danych²⁷. W praktyce tylko nie-

²³ Pełen katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych zawiera art. 9 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2022, poz. 1634; Zob. też *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, P. Walczak (red.), wyd. 2, Warszawa 2021, s. 62, *Ustawy w Praktyce*; na temat pojęcia „sektora finansów publicznych” zob. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy*, H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Warszawa 2018, art. 9.

²⁴ M. Gumularz, *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, Warszawa 2018, s. 58 i n., *Prawo w Praktyce*.

²⁵ Dz.U. 2016, poz. 922.

²⁶ W art. 158 uodo z 2018 r. usytuowano przepisy przejściowe dotyczące osób pełniących funkcję administratora bezpieczeństwa informacji. Szerzej zob. D. Lubasz, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 587-589, *Komentarze*.

²⁷ Tak stanowił art. 36 b. uodo z 29.08.1997 r., por. Dz.U. 2016, poz. 922.

wielki procent jst ustanowił administratora bezpieczeństwa informacji i konieczność powołania IODO wiązała się ze znalezieniem odpowiedniej osoby lub podmiotu, który będzie wykonywał obowiązki IODO. Zaczęły się wówczas poszukiwania kandydatów, które przypominały w wielu przypadkach swoistą „łapankę”. Niestety spora część jst przy wyborze IODO kierowała się jedynie aspektami ekonomicznymi, wybierając najtańsze oferty na rynku (przy podmiotach zewnętrznych) lub powierzała pełnienie tej funkcji swoim pracownikom jako dodatkowe zadanie²⁸. IODO powinien być wyznaczany na podstawie kwalifikacji zawodowych, a w szczególności wiedzy fachowej na temat prawa i praktyk w dziedzinie ochrony danych oraz umiejętności wypełniania stawianych mu zadań (art. 37 ust. 5 RODO). IODO w jst powinien posiadać:

1. fachową wiedzę z zakresu krajowych i europejskich przepisów o ochronie danych osobowych;
2. fachową wiedzę z zakresu praktyk w dziedzinie ochrony danych osobowych;
3. znajomość przepisów RODO;
4. wiedzę sektorową dotyczącą działalności administratora;
5. odpowiednią wiedzę na temat procesów przetwarzania danych, systemów informatycznych oraz zabezpieczeń stosowanych u administratora;
6. wiedzę w zakresie procedur administracyjnych i funkcjonowania danej jednostki (z uwzględnieniem specyfiki administratora).

IODO powinien być swoistym ekspertem nadzorującym wypełnianie przepisów dotyczących ochrony danych w całej jednostce. To, czy dane kwalifikacje są wystarczające do pełnienia funkcji inspektora, podlega ocenie nie tylko kierownictwa danej organizacji (jst), ale także PUODO. Podmioty wyznaczające inspektora muszą być pewne, że konkretna osoba daje gwarancję prawidłowego i rzetelnego wywiązywania się ze swoich zadań. W przypadku kontroli ze strony PUODO, kierownik jednostki powinien umieć wykazać podstawy, jakimi się kierował przy ocenie kwalifikacji wyznaczonego inspektora. W praktyce bardzo często jedynym kryterium przy powoływaniu IODO była cena lub „potencjalne” oszczędności przy wyborze spośród swoich pracowników²⁹. „Potencjalne”, gdyż błędy IODO mogą narażać jst na spore kary finansowe, które będzie musiał ponosić administrator. Inspektor może być pracownikiem danej organizacji, może wykonywać zadania w ramach umowy zlecenia lub o dzieło, jak również może być osobą delegowaną w ramach outsourcingu (art. 37 ust. 6 RODO). Przepisy RODO wskazują, że inspektor może wykonywać inne zadania i obowiązki,

²⁸ Jedno z najczęściej zadawanych wówczas pytań to: czy informatyk, sekretarz gminy lub kadrowa może być IODO?

²⁹ Autor w trakcie swojej pracy i badań spotkał np. sekretarzy, bibliotekarkę czy też kierownicę wyznaczonych na inspektora w różnych jednostkach publicznych.

jednak nie powinny one powodować konfliktu interesów (art. 38 ust. 6 RODO). Mimo, jak się wydaje, jednoznacznych zapisów, kontrole prowadzone m.in. przez NIK pokazują, iż co prawda we wszystkich sprawdzanych urzędach na podstawie art. 37 ust. 1 RODO zostali powołani inspektorzy ochrony danych, jednak w 22% badanych jednostek stwierdzono, że inne zadania i obowiązki wykonywane przez osobę pełniącą funkcję IODO mogły powodować konflikt interesów, o którym mowa w art. 38 ust. 6 RODO³⁰ (inspektorami byli m.in. informatycy zatrudnieni w danej jednostce).

Wzrastający udział technologii informatycznych w codziennych działaniach administracji, w tym jst, a także oczekiwania społeczne co do ułatwienia i przyspieszenia załatwiania spraw przy wykorzystaniu nowych technologii, wymuszają zmianę podejścia do klasycznej administracji. Oczekiwania społeczne dotyczą nie tylko usprawnień w zakresie funkcjonowania e-administracji, lecz także zapewnienia, że wszelkie dane posiadane przez administrację publiczną są właściwie zabezpieczone przed dostępem osób nieupoważnionych. Wzrastać będzie zainteresowanie obywateli cyfrową formą załatwiania spraw w urzędach, elektroniczną komunikacją z urzędem. Zatem zagwarantowanie bezpieczeństwa przetwarzania informacji, w tym ochrona danych, staje się jednym z najistotniejszych wyzwań stojących przed administracją publiczną. Punktem wyjścia do zapewnienia prawidłowego poziomu bezpieczeństwa jest przestrzeganie regulacji prawnych określających niezbędne wymagania i procedury. Niewłaściwe podejście do bezpieczeństwa danych może nie tylko doprowadzić do wycieku, utraty lub sfałszowania danych posiadanych przez urząd, ale możliwy jest także całkowity paraliż pracy urzędu. Jednym z filarów wzmacniających poziom bezpieczeństwa danych jest IODO. Inspektor dysponujący niezbędnymi kwalifikacjami, prawidłowo umiejscowiony w strukturze organizacyjnej, posiadający zarówno wiedzę fachową, jak i umiejętności pozwalające na jej wykorzystanie w praktyce. Taki pracownik jest niezbędny przy wdrażaniu e-administracji w jst. Jego rola i zadania zostały tak ukształtowane, by pomóc administratorowi danych prawidłowo wdrożyć nowe rozwiązania, dbając o właściwy poziom bezpieczeństwa.

3. Rola i zadania inspektora ochrony danych osobowych

Artykuł 39 RODO określa zakres obowiązków IODO, a także wskazuje ogólne sposoby ich realizacji. Naczelnym zadaniem inspektora jest kompleksowe wsparcie

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *op. cit.*, s. 15-16.

administratora danych w wewnętrznym przestrzeganiu przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Obowiązki IODO można podzielić na kilka zasadniczych grup:

1. zadania informacyjne i doradcze;
2. zadania monitorujące i nadzorcze;
3. zadania w zakresie współpracy z organem nadzorczym;
4. inne zadania niewskazane w art. 39 RODO³¹.

Odnosząc obowiązki IODO do wyzwania, jakie niesie wdrożenie i rozwój e-administracji, szczególną uwagę należy zwrócić na zadania informacyjne i doradcze. Zgodnie z art. 39 ust. 1 lit. a. RODO, inspektor musi informować administratora, podmiot przetwarzający oraz pracowników, którzy przetwarzają dane osobowe, o obowiązkach spoczywających na nich na mocy RODO oraz innych przepisach Unii lub państw członkowskich o ochronie danych. IODO, mając odpowiednią wiedzę i doświadczenie nie tylko w zakresie prawa, ale i praktyki ochrony danych, powinien być merytorycznie najlepiej przygotowany do rozwiązywania problemów, jakie mogą wiązać się z przetwarzaniem danych³², w tym zapewniania ich bezpieczeństwa. Inspektor ma informować i doradzać zarówno kadrze zarządzającej, jak i pracownikom w praktyce przetwarzającym dane osobowe o obowiązkach wynikających z przepisów dotyczących ochrony danych (w tym przepisów szczególnych), zwracać uwagę na potencjalne zagrożenia, których przyczyną mogą stać się ewentualne błędy w tym zakresie. Wszelkie kwestie wątpliwe powinny być poddane ocenie inspektora, a z jego stanowiskiem należy się liczyć przy ich rozwiązywaniu. Aby mógł nastąpić taki stan rzeczy (pożądany, ale w praktyce daleki od ideału), IODO (oraz jego zespół, o ile został powołany) musi być zaangażowany od najwcześniejszego etapu we wszystkie sprawy związane z ochroną danych osobowych. Przy ocenie skutków dla ochrony danych RODO wprost wskazuje na zaangażowanie IODO i stanowi, że administrator powinien konsultować się z nim przy okazji dokonywania takiej oceny³³. Grupa Robocza Art. 29 zaleca konsultacje i informowanie inspektora w początkowych fazach, co wspomogłoby zapewnienie zgodności z RODO i uwzględnianie ochrony danych w fazie projektowania. W związku z tym angażowanie inspektora powinno być standardową procedurą w organizacji. Ponadto ważne jest, aby inspektor był postrzegany jako partner w dyskusji i włączany w prace grup roboczych poświęconych procesom związanym z przetwarzaniem danych osobowych w ramach organizacji³⁴.

³¹ P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 439, *Duże Komentarze*.

³² P. Fajgielski, *op. cit.*, s. 440.

³³ Art. 35 ust. 2 RODO.

³⁴ Wytyczne WP243 dotyczące IODO, s. 14, <https://uodo.gov.pl/pl/10/7> (10.08.2022).

Mając powyższe na uwadze, przy wdrożeniu e-administracji jednostka samorządu terytorialnego, która będzie mierzyła się z takim zadaniem, powinna m.in.:

1. zapewnić udział IODO w spotkaniach kadry odpowiadającej za wdrożenie e-administracji (zasadne jest, aby inspektor był obowiązkowym członkiem grupy odpowiedzialnej za wdrożenie nowych rozwiązań);
2. zapewnić uczestnictwo IODO przy podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących przetwarzania danych osobowych (już na etapie projektowania nowych, poszczególnych e-usług w jst);
3. udostępnić IODO niezbędne informacje odpowiednio wcześniej, umożliwiając inspektorowi zajęcie stanowiska;
4. stanowisko inspektora powinno być zawsze brane pod uwagę (zalecane jest w ramach dobrych praktyk dokumentowanie przypadków i powodów postępowania niezgodnego z zaleceniem IODO);
5. w przypadku stwierdzenia naruszenia albo innego zdarzenia związanego z danymi osobowymi niezwłocznie skonsultować się z IODO.

Należy także pamiętać, iż pożądane może stać się dodatkowe określenie przez administratora (lub podmiot przetwarzający) wytycznych określających przypadki wymagające konsultacji z IODO. Uzależnione może być to od struktury jst lub rodzaju wdrażanego projektu.

Przyjęcie poszczególnych rozwiązań w zakresie ochrony danych osobowych wymaga podejmowania ze strony IODO zadań monitorujących i nadzorczych. Zgodnie z art. 39 ust. 1 lit. b RODO, inspektor ma za zadanie monitorowanie przestrzegania RODO, innych przepisów Unii lub państw członkowskich o ochronie danych oraz polityk administratora lub podmiotu przetwarzającego w dziedzinie ochrony danych osobowych, w tym podział obowiązków, działania zwiększające świadomość, szkolenia personelu uczestniczącego w operacjach przetwarzania oraz powiązane z tym audyty. Wydaje się, że właśnie wymienione w przepisie działania zwiększające świadomość oraz szkolenia personelu mogą być niezwykle istotnymi zadaniami decydującymi o skutecznym wdrożeniu e-administracji. Sami wdrażający nie mogą bać się przyjmowanych rozwiązań, muszą je nie tylko rozumieć od strony teoretyczno-prawnej, ale także znać potencjalne zagrożenia wynikające z błędów popełnianych przy wdrożeniu lub braku prawidłowego podejścia (np. związane z wyciekami lub utratą danych osobowych). Rola inspektora w tym zakresie jest bezcenna. To on w dużej mierze będzie odpowiadał nie tylko za poziom zrozumienia, ale i prawidłowego podejścia do problematyki ochrony danych osobowych przy wszelkich aspektach wdrażania e-administracji.

Samo wdrożenie IODO we wszystkie procesy związane z przetwarzaniem danych osobowych będzie niewystarczające do prawidłowego wykonywania wszystkich powierzonych mu zadań. Konieczne stanie się, na co zwraca uwagę art. 38 ust. 2 RODO, niezbędne wsparcie ze strony administratora poprzez zapewnienie mu niezbędnych zasobów do wykonywania obowiązków i utrzymania jego wiedzy fachowej. Administrator musi mieć świadomość dotyczącą realizacji zadań inspektora i zapewnić takie warunki jego funkcjonowania, żeby wszystkie obowiązki wynikające z rozporządzenia były w osobie tego IODO spełnione, a po drugie, aby mógł swoje zadania realizować w warunkach sprzyjających autonomii jego funkcjonowania i wyłącznej podległości administratorowi danych³⁵.

Te aspekty pracy inspektora w wielu wypadkach nie są jednak prawidłowo rozumiane i inspektorzy nie są traktowani jak partnerzy przy wdrażaniu nowych rozwiązań, nie wspominając już o zapewnieniu odpowiedniego wsparcia administratora. PUODO zwraca uwagę, iż od początku stosowania przepisów RODO Urząd Ochrony Danych Osobowych, zarówno w ramach prowadzonych postępowań, jak w reakcji na zgłaszane mu przypadki nieprzestrzegania przepisów dotyczących inspektorów ochrony danych reaguje na złe praktyki dotyczące IODO. Dotychczasowe doświadczenia organu nadzorczego w tym zakresie posłużyły do sformułowania listy zagadnień, do których – wraz z przedstawieniem odpowiednich dowodów – będą musieli się odnieść wezwani administratorzy i podmioty przetwarzające w ramach rozpoczętej przez Urząd akcji weryfikacji przestrzegania przepisów dotyczących IODO³⁶. Akcję tę należy ocenić pozytywnie, gdyż pozwoli ona odpowiedzieć na pytania, czy administratorzy rozumieją zadania nałożone na nich w tym zakresie i jak podchodzą do współpracy z inspektorami ochrony danych osobowych. Warto zwrócić uwagę na kilka ciekawych kwestii, jakie są poruszane w ramach prowadzonej akcji, z pozoru niezwykle prostych, jednakże w praktyce bardzo często stwarzających duże problemy przy udzielaniu odpowiedzi. Urząd zadaje m.in. następujące pytania (ważne ze względu na analizowany problem): „Na podstawie jakich kwalifikacji administrator wyznaczył IODO (np. wykształcenie, doświadczenie, wiedza)? Jakie niezbędne zasoby, o których mowa w art. 38 ust. 2 rozporządzenia 2016/679, administrator zapewnia IODO? W jaki sposób administrator zapewnia, by IODO był właściwie i niezwłocznie włączany we wszystkie sprawy dotyczące ochrony danych osobowych (np. czy zostały opracowane zasady dotyczące tego, jakie sprawy mają być konsultowane z IODO, kto i w jakich

³⁵ M. Krasieńska, *Dyrektor Zespołu ds. Sektora Publicznego UODO*, [w:] *Podsumowanie pierwszego roku obowiązywania RODO w jednostkach samorządu terytorialnego*, S. Jakubczak (red.), Warszawa 2021, s. 27.

³⁶ <https://uodo.gov.pl/pl/138/2336> (dostęp: 15.05.2022 r.).

sytuacjach powinien zgłaszać się w celu uzyskania konsultacji IODO, czy i na jakich zasadach IODO bierze udział w naradach kierownictwa)?³⁷. Wyniki tej akcji mogą przyczynić się do znaczącej zmiany podejścia do pracy, zadań i roli IODO, co z pewnością jest korzystne także w przypadku wdrażania e-administracji.

4. Podsumowanie

Nie czekając na wyniki działań podjętych przez PUODO, już dziś wskazać należy na konieczność zmiany w tym obszarze i będzie to zadanie niezwykle trudne z uwagi na czynnik osobowy, czyli samych pracowników. Transformacja administracji związana z przejściem na e-administrację zmusza do kompleksowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa danych, w tym ochrony danych osobowych. Internet przesuwając tradycyjne granice prawa do prywatności, poszerza możliwości uzyskania informacji o danej osobie³⁸. Upowszechnienie korzystania z sieci oraz dynamiczny rozwój technik przetwarzania informacji, w tym pojawienie się zupełnie nowych modeli przetwarzania, zwiększyło potrzebę wprowadzenia skutecznych mechanizmów ochrony praw w cyberprzestrzeni³⁹.

Wraz z „cyfrową transformacją” dane osobowe są coraz częściej przetwarzane w wysoce złożonych środowiskach i architekturze technicznej, w których różne podmioty współpracują ze sobą i posiadają wspólne lub powiązane zadania w odniesieniu do różnych czynności przetwarzania. Dzieje się tak także w sektorze publicznym, który w rzeczywistości ma swoje własne zawiłości pod względem zakresu autonomii, jaką różne organy mogą posiadać w szerszych ramach konstytucyjnych lub administracyjno-prawnych.

Brak kompleksowego podejścia do całego procesu zarządzania bezpieczeństwem, w tym ochrony danych osobowych przez osoby decyzyjne w administracji, może przełożyć się na znaczne wydłużenie procesu wdrożenia nowoczesnej e-administracji z jej pełnym zasobem możliwości. Aby administracja w wydaniu „e” osiągnęła sukces, musi być akceptowalna i zrozumiała zarówno dla wdrażających, jak i użytkowników. To, co zostanie wdrożone, musi być bezpieczne. Nowe technologie to nowe możliwości oraz nowe zagrożenia. Nie zawsze jest to droga łatwa, o czym mogą świadczyć negatywne doświadczenia administracji związane z funkcjonowaniem e-usług (np. problemy

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Brzozowska, *Ochrona danych osobowych w sieci*, Wrocław 2012, s. 19.

³⁹ M. Rojszczak, *Ochrona prywatności w cyberprzestrzeni z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z nowych technik przetwarzania informacji*, Warszawa 2019, s. 20, *Monografie*.

z „GEOPORTAL2”⁴⁰). Dobry, rozumiejący swoje zadania i potrafiący je realizować IODO jest niezbędnym elementem prawidłowego procesu wdrażania nowych rozwiązań w zakresie e-administracji. Należy dać mu (inspektorowi) szansę na wykazanie swej wartości poprzez prawidłowe stosowanie już istniejących przepisów regulujących jego pozycję, zadania oraz zakres obowiązków administratora, bez którego cały proces się nie uda. Administrator musi nie tylko rozumieć, ale i realizować nałożone na niego obowiązki, gdyż dopiero rzetelne podejście do nich i współpraca z IODO mogą przynieść pożądany efekt, jakim będzie bezpieczeństwo przetwarzanych w ramach wdrażanych e-usług danych osobowych.

Bibliografia

- Brzozowska M., *Ochrona danych osobowych w sieci*, Wrocław 2012.
- Dudzik S., *Podstawy prawne przetwarzania danych osobowych przez administrację publiczną a ochrona danych osobowych*, [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>.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, *Duże Komentarze*.
- Gumularz M., *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, Warszawa 2018, *Prawo w Praktyce*.
- Korff D., Georges M., *Podręcznik Inspektora Ochrony Danych. Wytyczne dla inspektorów ochrony danych w sektorze publicznym i quasi-publicznym dotyczące sposobu zapewnienia zgodności z europejskim ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych*, Bruksela 2019, https://www.ksoin.pl/wp-content/uploads/2020/01/podrecznik_inspektora_ochrony_danych.pdf.
- Lubasz D., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019, *Komentarze. Podsumowanie pierwszego roku obowiązywania RODO w jednostkach samorządu terytorialnego*, S. Jakubczyk (red.), Warszawa 2021.
- RODO. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), Warszawa 2017, *Komentarze*.
- Rojszczak M., *Ochrona prywatności w cyberprzestrzeni z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z nowych technik przetwarzania informacji*, Warszawa 2019, *Monografie*.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, P. Walczak (red.), wyd. II, Warszawa 2021, *Ustawy w Praktyce*.

⁴⁰ Decyzja DKN.5112.12.2020: kara nałożona na Głównego Geodetę Kraju w związku z nieuprawnionym udostępnieniem danych na portalu „GEOPORTAL2” (geoportal.gov.pl), zob. S. Dudzik, *Podstawy prawne przetwarzania danych osobowych przez administrację publiczną a ochrona danych osobowych*, [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2022, s. 22 i n.

Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy, H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Warszawa 2018.

Ustawa o ochronie danych osobowych. Przepisy wdrażające Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO). Komentarz, A. Grzelak et al. (red.), wyd. I, Warszawa 2018.

MONIKA KAWCZYŃSKA¹

LEGAL ASPECTS OF TELEMEDICINE IN POLAND AND CHALLENGES IN TIMES OF PANDEMIC

ABSTRACT: The article presents the legal regulations on telemedicine applicable in Poland. Despite the adoption of legislation enabling the provision of health services at a distance via teleinformation or communication systems (ICT), telemedicine services were not widely used. In the opinion of doctors themselves, one of the basic barriers to the development of telemedicine in Poland was the lack of clarity of legal regulations. There was a need for legislative changes defining not only organisational and technical standards for providing medical advice at a distance, but also concerning the principles of civil, criminal and professional liability of doctors and guaranteeing the safety of patients and the protection of personal health data. The outbreak of the pandemic contributed significantly to the development of telemedicine services in Poland, in particular teleadvice, televisit and teleconsultation, as well as the wider use of technical devices monitoring the patient's condition at a distance. It was driven by demands regarding the protection of patients' health, the need to reduce the risk of the spread of COVID-19 and to maintain the capacity of the health system in relation to the growing needs of the population. Nevertheless, due to the necessity of quick response to emerging challenges, the legal solutions adopted during the prevailing epidemic were not without flaws.

KEYWORDS: telemedicine, remote healthcare, ICT systems, COVID-19, pandemic, legal regulations, Poland

¹ Monika Kawczyńska, PhD, Chair of European Law, Jagiellonian University, legal adviser, University Hospital in Krakow, <https://orcid.org/0000-0001-7992-5513>.

ASPEKTY PRAWNE TELEMEDYCYNY W POLSCE I WYZWANIA W CZASACH PANDEMII

ABSTRAKT: Artykuł przedstawia rozwiązania prawne w zakresie telemedycyny obowiązujące w Polsce. Mimo wprowadzenia przepisów umożliwiających udzielanie świadczeń zdrowotnych na odległość za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, usługi telemedyczne nie były rozpowszechnione. W opinii samych lekarzy jedną z podstawowych barier rozwoju telemedycyny w Polsce był brak jasności regulacji prawnych. Konieczne były zmiany legislacyjne określające nie tylko standardy organizacyjne i techniczne w zakresie udzielania porad medycznych na odległość, ale także dotyczące zasad odpowiedzialności cywilnej, karnej i zawodowej lekarzy oraz gwarantujące bezpieczeństwo pacjentów i ochronę danych osobowych dotyczących zdrowia. Wybuch pandemii w znacznym stopniu przyczynił się do rozwoju usług telemedycznych w Polsce, w szczególności teleporad, telewizyt i telekonsultacji, a także szerszego wykorzystania urządzeń technicznych monitorujących stan zdrowia pacjenta na odległość. Było to podyktowane postulatami ochrony zdrowia pacjentów, koniecznością ograniczenia ryzyka rozprzestrzenienia się COVID-19 i utrzymania wydolności systemu opieki zdrowotnej w stosunku do rosnących potrzeb zdrowotnych ludności. Niemniej jednak, ze względu na konieczność szybkiego reagowania na pojawiające się wyzwania, rozwiązania prawne przyjęte w czasie panującej epidemii nie były pozbawione wad.

SŁOWA KLUCZOWE: telemedycyna, zdalna opieka zdrowotna, systemy teleinformatyczne, COVID-19, pandemia, regulacje prawne, Polska

1. Lack of proper definition of telemedicine and e-health in Polish legal acts

The legal acts applicable in Poland do not contain a legal definition of telemedicine and eHealth. In this context, in order to define the area of interest, reference should be made to definitions developed by international organisations and institutions, as well as legal doctrine. The concept of “e-Health” proposed by the WHO is substantially wide in scope and includes the use of information and communication technologies (ICTs) for healthcare and the provision of medical services.² “Telemedicine,” on the other hand, has been defined by identifying the key characteristics of technology-enabled healthcare delivery: it provides clinical support, aims to overcome geographical barriers by connecting users who are not in the same physical location, involves the use of various types of ICT and aims to improve health outcomes.³ European Commission

² World Health Organisation, *eHealth – Report by the Secretariat*, 58th World Health Assembly, 7th April 2005, A58/21.

³ World Health Organisation, *Telemedicine. Opportunities and Developments in Member States. Report on the Second Global Survey on eHealth Global Observatory for eHealth Series*, 2010.

defines “telemedicine” as the provision of healthcare services, through use of ICT, in situations where the health professional and the patient (or two health professionals) are not in the same location. It involves secure transmission of medical data and information, through text, sound, images or other forms needed for the prevention, diagnosis, treatment and follow-up of patients.⁴ It should be noted, however, that the definition referred to is provided for in a communication, i.e. a sui generis legal act with no binding force in the EU legal order. In legal acts of binding nature there are references to telemedicine⁵ and e-health,⁶ but lacking a definition of the indicated terms.

There is also no clear definition of e-health and telemedicine in the doctrine, as concepts at the interface of law, medicine and information technology. One study found 104 peer-reviewed definitions of telemedicine, a diversity that makes comparisons between different studies difficult. The authors pointed out that definitions are unique, legitimate, and explanatory in their respective contexts and inferences. This large number of definitions reaffirms that telemedicine is neither homogeneous nor generic.⁷ Taking into account the definitions formulated in the doctrine, it should be assumed that the notion of “e-Health” surpasses the concept of “telemedicine,” including all information and telecommunication technology solutions applicable in the area of health care in the provision of health services.⁸ In contrast, “telemedicine” or “medicine at a distance,” involves the provision of medical services aimed at improving health, by means of remote communication, without the simultaneous physical presence of the patient and the doctor.

It should be noted that the term “telemedicine” was used only once by the Polish legislator in the Act of 28 April 2011 on the information system in health care⁹ in Article 36(1)(4) concerning the educational and information portal, the purpose of

⁴ European Commission, *Communication on Telemedicine for the Benefit of Patients, Healthcare Systems and Society*, 4th November 2008, COM/2008/0689 final.

⁵ Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the Application of Patients’ Rights in Cross-border Healthcare, OJ L 88, 4.4.2011, p. 45; Regulation (EU) 2021/522 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 Establishing a Programme for the Union’s Action in the Field of Health (‘EU4Health Programme’) for the Period 2021–2027, and Repealing Regulation (EU) No. 282/2014, OJ L 107, 26.3.2021, p. 1.

⁶ Commission Implementing Decision 2019/1765 of 22 October 2019 Providing the Rules for the Establishment, the Management and the Functioning of the Network of Nauthorities Responsible for eHealth, and Repealing Implementing Decision 2011/890/EU, OJ L 270, 24.10.2019, p. 83.

⁷ S. Sood et al., *What Is Telemedicine? A Collection of 104 Peer-Reviewed Perspectives and Theoretical Underpinnings*, “Telemedicine and e-Health” 2007, vol. 13, no. 5, p. 574.

⁸ D. Gęsicka, *Usługi medyczne jako usługi społeczeństwa informacyjnego* [in: *Telemedycyna i e-zdrowie. Prawo i informatyka*, I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński (eds.), Warszawa 2019, p. 75.

⁹ “Journal of Laws 2011”, no. 113, item 657, as amended.

which was, inter alia, to “disseminate knowledge on the functioning of IT systems in health care and telemedicine.” The indicated provision was repealed in 2018.

2. Legal regulations and conditions for providing a medical services at a distance in Poland

Before the outbreak of the pandemic, there was limited understanding among patients and doctors of telemedicine and remote health services. A report on Pole’s knowledge and opinions on the situation of e-health and telemedicine in Poland was published in 2018.¹⁰ As much as 55 percent of the surveyed patients associated the term telemedicine with distance medicine, while 29 percent of patients had no associations with the term telemedicine. In contrast, 21 percent of the doctors surveyed understood the term telemedicine as a form of contact between the doctor and the patient via the Internet or telephone in the form of providing advice and diagnosis. However, the percentage of doctors who could not answer the question of what is telemedicine amounted to 25 percent.

In the opinion of the doctors themselves, one of the basic barriers to the development of telemedicine in Poland was the lack of clarity in the legal regulations. There was a need for changes in the existing regulations, not only enabling the provision of medical advice at a distance, but also clearly resolving the problem of liability for telemedicine and guaranteeing the protection of personal data.¹¹ The legal basis for the provision of health services through ICT in the Polish legal system derives from Article 3 (1-2a) of the Act of 15 April 2011 on therapeutic activity.¹² Prior to the introduction of general provisions on the principles of providing healthcare services via teleinformation or communication systems, Polish regulations provided for remote forms of communication only in emergency cases, i.e. during the action of carrying out medical rescue activities and the provision of medical advice by radio at sea by the Maritime Telemedical Assistance Service.¹³

¹⁰ LekSeek Polska, *Report E-health in the Eyes of the Polish People – Knowledge and Opinions of the Polish People about the Situation of E-Health and Telemedicine in Poland*, 2018.

¹¹ W. Zgliczyński et al., *Telemedycyna w Polsce – bariery rozwoju w opinii lekarzy*, “Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2013, vol. 19, no. 4, p. 496.

¹² “Journal of Laws” 2011, no. 112, item 654, as amended.

¹³ Article 41(3) of the Act of 8 September 2006 on State Medical Rescue Services, “Journal of Laws” 2020, item 882; Article 125 of the Act of 9 November 2000 on Maritime Safety, “Journal of Laws” 2020, item 680.

In accordance with the provision referred to

Article 3. 1. The therapeutic activity shall consist in the provision of health services. These services may be provided through teleinformation systems or communication systems.

2. The therapeutic activity may also consist in:

1) health promotion

or

2) the performance of teaching and research tasks in connection with the provision of health services and health promotion, including the implementation of new medical technologies and treatment methods.

2a. The activities referred to in paragraph 2 may be performed by means of teleinformation systems or communication systems.

The referred provision was introduced by the Act of 9 October 2015 amending the Act on the health care information system and certain other acts, which entered into force on 12 December 2015.¹⁴ As indicated in the proposed draft, the purpose of the amendment was, *inter alia*, to clarify “the interpretative doubts regarding the legal basis for telemedicine, creating barriers to its development.” In addition, “the definition of therapeutic activity was made more precise by supplementing the provision with the possibility of providing health services also via teleinformation or communication systems (telemedicine).”¹⁵ It can be concluded that the Polish legislator indirectly defines telemedicine as the provision of health services via teleinformation or communication systems. In practice, this allows for a healthcare professional to remotely communicate with a patient by way of: telephone, Internet or other means of distance communication, in particular audio or video sharing.

The aforementioned Act of 9 October 2015 also introduced a corresponding amendment to Article 2(4) of the Act of 5 December 1996 on professions of doctors and dentists,¹⁶ indicating that a physician and dentist may provide health services, in particular consisting in the examination of the state of health, diagnosis and prevention of diseases, treatment and rehabilitation of patients, providing medical advice, as well as issuing medical opinions and judgments “also through teleinformation systems or communication systems.” This also corresponds to the content of Article 42(1) of the cited Act according to which “a physician shall decide on the state of health of

¹⁴ “Journal of Laws” 2015, item 1991.

¹⁵ Parliamentary form 3763, 7th term of the Sejm.

¹⁶ “Journal of Laws” 1997, no. 28, item 152, as amended.

a particular person after prior personal examination of that person or examination of that person through teleinformation systems or communication systems, as well as after analysis of the available medical records of that person.”¹⁷ Comparable amendments were introduced with regard to the provision of health services by nurses and midwives¹⁸ and the provision of pharmaceutical services by pharmacists.¹⁹

However, it should be pointed out that in certain situations, the law still stipulates the obligation to first examine the patient in person before issuing a ruling on his or her state of health. For example, a ruling on the state of health of a person with a mental disorder, an opinion or a referral to another doctor or psychologist or a therapeutic facility may be issued by a doctor only on the basis of a prior personal examination of that person.²⁰ Similar obligations arise with regard to the assessment of the capacity of a participant in the proceedings to appear at a summons of the court²¹ or the ability of the person deprived of his or her liberty to appear at the summons of a court or authority conducting criminal proceedings.²² Also the case of the determination of the death of a person can only take place on the basis of a personally conducted examination and findings.²³ In addition, the issuance by a doctor of a certificate of temporary inability to work due to illness or due to the need for personal care of a sick member of the family may take place only after a direct examination of the state of health of the person in relation to whom the certificate is to be issued.²⁴

¹⁷ The current wording of the provision established by the Act of 20 July 2018 amending the Act on the Information System in Health Care, “Journal of Laws” 2018, item 1515.

¹⁸ Article 11(1) of the Act of 15 July 2011 on Nursing and Midwifery Professions, “Journal of Laws” 2020, item 562, as amended.

¹⁹ Article 2a(2a) of the Act of 19 April 1991 on Pharmacy Chambers, “Journal of Laws” 2019, item 1419, as amended.

²⁰ Article 11(1) of the Act of 19 August 1994 on Mental Health Protection, “Journal of Laws” 2020, item 685, as amended. At present Article 4 (6) of the Act of 10 December 2020 on the Profession of Pharmacist, “Official Journal” 2021, item 97, as amended.

²¹ Article 11 of the Act of 15 June 2007 on the Medical Examiner, “Journal of Laws” 2007, no. 123, item 849, as amended.

²² § 2 Regulation of the Minister of Justice of 16 January 2008 on the Procedure for Issuing a Certificate Confirming the Ability or Inability of a Person Deprived of Liberty to Attend a Summons or a Notification of a Court or a Body Conducting Criminal Proceedings, “Journal of Laws” 2008, no. 14, item 87, as amended.

²³ Article 43 of the Act of 5 December 1996 on Doctors and Dentists Professions, “Journal of Laws” 1997, no. 28, item 152, as amended.

²⁴ § 6 and § 13 of the Regulation of the Minister for Labour and Social Policy of 10 November 2015 on the Procedure and Manner of Assessing Temporary Inability to Work, Issuing a Medical Certificate and the Procedure and Manner of Correcting an Error in a Medical Certificate, “Journal of Laws” 2015, item 2013.

In the framework of telemedicine services in Poland, with regard to the participating parties, we can distinguish between teleconsilium (where professionals provide an exchange of medical expertise) and teleadvice or televisit (where medical professionals provide medical care to patients). Thus, it should be assumed that teleconsultation refers to the consultation of specialists for general practitioners by means of teleinformation or communication systems, particularly important for patients living in suburban areas who have difficult access to specialists. On the other hand, teleadvice refers to medical advice given in an outpatient setting at a distance using teleinformation or communication systems, while televisit refers to a nursing visit given in an outpatient setting at a distance using teleinformation or communication systems.

Among the first publicly funded telemedicine services already from 1 October 2015 were the geriatric teleconsilium and the cardiology teleconsilium. It included an interview, interpretation of diagnostic tests and consultation of the patient's treatment plan, without the patient's physical presence. In this respect teleconsilium was reported and billed by a healthcare provider employing a specialist in geriatrics or cardiology who participated in a medical consultation using telemedicine equipment. The introduction of new ranges of services was aimed at people in rural areas receiving care from a geriatrician or cardiologist, providing the possibility of remote consultation of patients without the need for the patient to visit the distant specialist centre personally. According to the order of the President of the National Health Fund, the team of specialists was to provide consultations for family doctors practising in rural areas in situations where medical support in the management of the patient would be required.²⁵

Despite the introduction of changes enabling the provision of health services at a distance in 2015, "televisit" and "teleadvice" were legally addressed not until a regulation of the Minister of Health, which entered into force on 5 November 2019.²⁶ However, it should be pointed out that the legislator has not given a definition of these services, indicating only their characteristics in a descriptive manner. It was indicated that medical advice may be given and a visit carried out "in an ambulatory setting in direct contact with the patient or at a distance using teleinformation or communication systems." The legal definition of teleadvice appeared only after the outbreak of the pandemic. Detailed rules on the standards for the organisation of teleadvice, in

²⁵ Order no. 63/2015/DSOZ of the President of the National Health Fund of 30 September 2015 Amending the Ordinance on Defining the Conditions for the Conclusion and Execution of Contracts in the Type of Health Services Contracted Separately.

²⁶ Regulation of the Minister of Health of 31 October 2019 Amending the Regulation on Guaranteed Primary Healthcare Services, "Journal of Laws" 2019, item 2120, as amended.

particular with regard to the way it is carried out and the information obligations for patients, are set out in the Regulation of the Minister of Health of 12 August 2020, which defines teleadvice as “a health service provided at a distance using teleinformation or communication systems.”²⁷

For the provision of telemedicine services in Poland, it is important to consider the medical documents that are issued in electronic form via ICT systems and relevant legal regulations. Previously, these documents were issued in paper form and their electronic version, in conjunction with the establishment of an electronic medical system on the P1 platform, has considerably enhanced the remote provision of medical services in Poland. In this respect, the following electronic documents can be specified:

- electronic medical certificate of a temporary incapacity for work (“e-leave”)²⁸ mandatory from 1 December 2018;
- electronic order to dispense or prepare a medicinal product in a pharmacy (“e-prescription”)²⁹ mandatory from 8 January 2020;
- electronic disposition ordering a consultation with a specialist, commissioning a diagnostic test or referring the patient for treatment (“e-referral”)³⁰ mandatory from 8 January 2021;
- electronic order for medical devices (“e-order”)³¹ from 1 April 2020.

In the context of the above documents, it is important to clarify the concepts of medical records kept in electronic form as opposed to electronic medical records (“EDM”). From 1 January 2019, healthcare entities shall keep medical records in electronic form in their ICT system.³² Classic (paper) documentation is allowed only when organisational and technical conditions make it impossible to keep documentation in an electronic form. The documentation is signed with a qualified electronic signature, while internal documentation can also be signed using the internal mechanisms of the ICT system. Paper documentation can be digitised by drawing up a digital repro-

²⁷ Regulation of the Minister of Health on the Organisational Standard of Teleadvice in Primary Health Care of 12 August 2020, “Journal of Laws” 2020, item 1395, as amended.

²⁸ Article 55 of the Act of 25 June 1999 on Cash Benefits from Social Insurance in the Event of Sickness and Maternity, “Journal of Laws” 2020, item 870, as amended.

²⁹ Article 95b of the Act of 6 September 2001 Pharmaceutical Law, “Journal of Laws” 2020, item 944, as amended.

³⁰ Article 59aa of the Act of 27 August 2004 on Health Care Services Financed from Public Fund, “Journal of Laws” 2020, item 1398, as amended.

³¹ Article 38c(1) of the Act of 12 May 2011 on Reimbursement of Medicines, Foodstuffs for Particular Nutritional Uses and Medical Devices, “Journal of Laws” 2020, item 357, as amended.

³² § 1 of the Regulation of the Minister of Health of 6 April 2020 on Types, Scope and Forms of Medical Records and the Manner of Their Processing (“Journal of Laws” 2020, item 666, as amended).

duction of it and affixing it with a qualified electronic signature, a trusted signature or a personal signature by a person authorised to authenticate the conformity of the digital reproduction with the document in paper form. On the other hand electronic medical records (“EDM”) refers to documents created in electronic form and bearing qualified electronic signature, trusted signature, personal signature, or with the use of a confirmation method made available free of charge by the Social Insurance Institution.³³ Electronic medical records include among others: e-prescription, e-referral, e-order and vaccination cards. From 1 July 2021, all medical entities are required to exchange electronic medical records and report on medical events to the electronic platform P1. The aim is to collect information within the electronic medical records of all patients and the register of medical events.

The development of telemedicine services in Poland has been greatly facilitated by the establishment of an electronic platform for public health services in the field of health care in accordance with the Act of 28 April 2011 on the information system in health care.³⁴ The main project for the digitalisation of health care in Poland is the „Electronic Platform for Collection, Analysis and Sharing of Digital Medical Records (P1).” The main objective of P1 is the establishment of an electronic platform of public services, which contributes to the improvement of patient care by ensuring better quality and accessibility of information on the health status of patients (medical data) and the improvement of patient care (electronic services related to the provision of health services), which has an impact on increasing the number of telemedicine services provided in Poland.³⁵ The system covers all medical entities, regardless of the source of financing of the services provided in them, which were obliged to connect to the system no later than 31 December 2019. It consists of digital medical services (e-prescription, e-referral, Electronic Medical Record, Medical Events), medical applications (Internet Patient Account, mojeIKP, gabinet.gov.pl) and solutions to streamline the processes of planning and implementing healthcare services. The digitalization of healthcare in Poland is most associated with the implementation of the P1 platform. But it is the “Platform for providing online access to digital health record services and resources for entrepreneurs” (P2) built between 2007 and 2012, is

³³ Article 2(6) Act of 28 April 2011 on the Information System in Health Care (“Journal of Laws” 2011, no. 113, item 657, as amended) and Regulation of the Minister of Health of 8 May 2018 on Types of Electronic Medical Records.

³⁴ “Official Journal” 2011, no. 113, item 657, as amended.

³⁵ M. Brożyna, S. Stach, Z. Wróbel, *Rozwój telemedycyny w Polsce po wdrożeniu „Elektronicznej Platformy Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (P1)”*, [in:] *Telemedycyna i e-zdrowie. Prawo i informatyka*, I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński (eds.), Warszawa 2019, p. 92.

the foundation that allows P1 to become functional. It provides reference data from medical registers, which contain data on medical professionals, healthcare providers, pharmacies, pharmaceutical wholesalers and authorised medicinal products.³⁶ Building Platforms P1 and P2 was a major step forward, as previously medical informatics and communication technology systems were set up separately by individual health units, with limited compatibility and coordination.³⁷

3. Considerations of medical ethics and doctors' liability in providing medical services at a distance

Legislative changes introduced in 2015 allowing doctors to provide health care services at a "distance" correspond with the provisions of the Code of Medical Ethics.³⁸ Prior to the amendment, significant doubts were raised about the lack of convergence of the legislation with Article 9 of the Code of Medical Ethics, according to which "a doctor may undertake health treatment only after a prior examination of the patient. Exceptions are made when medical advice can only be given at a distance."³⁹ It was pointed out that, despite this formulation of ethical norms, the law did not provide for the possibility of the doctor to diagnose the patient without "personal" contact, which undoubtedly affected the status of telemedicine services in Poland.⁴⁰ It was believed that the Code of Medical Ethics expressed a conservative stance towards the use of information and communication technologies in medical treatment, ruling out their admissibility. Treating this regulation as an interpretative guideline, it was stated that the assumptions of telemedicine contradicted the drafting of ethical norms and legal

³⁶ Article 6 Act of 28 April 2011 on the Information System in Health Care ("Journal of Laws" 2011, no. 113, item 657, as amended).

³⁷ A. Sagan et al., *Poland: Health System Review*, "Health systems in transition" 2011, vol. 13, no. 8, p. 104.

³⁸ Resolution of the Extraordinary 2nd National Congress of Physicians of 14 December 1991 on the Code of Medical Ethics, as amended. Available at: <https://nil.org.pl/dokumenty/kodeks-etyki-lekarskiej> (12.04.2023).

³⁹ The present wording of the provision was established by the resolution of the Extraordinary 7th National Congress of Physicians of 20 September 2003 amending the resolution on the Code of Medical Ethics.

⁴⁰ M. Chojecka, A. Nowak, *Telemedycyna na tle polskich regulacji prawnych – szansa czy zagrożenie?*, "Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2016, no. 8, p. 78.

norms, interpreted substantively, i.e. identifying medical assessment (“orzekanie”) with treatment (“leczenie”).⁴¹

One of the commentators holding the position of Minister of Health pointed to the narrow scope of Article 9 of the Code of Medical Ethics, stating that “giving advice to unseen patients over the phone or Internet and prescribing drugs for months to patients who do not attend follow-up appointments are given as examples of behaviour to be avoided.”⁴² Before the outbreak of the Covid-19 pandemic, the established view was that the provision of advice only at a distance was permissible by way of exception, but the decision as to the type of situations in which this regulation may be applied was left to the doctor. This required an assessment by the doctor in each case, especially in the context of the criterion of due diligence, and taking into account whether this form of provision would be sufficient in the particular case and would not result in worse consequences for the patient than a refusal to provide health care.⁴³

Cases concerning the professional responsibility of doctors fall within the competence of the medical courts, i.e. the district medical courts and the Supreme Medical Court. The research that was conducted and the results published in the literature indicate that between 1994 and 2017, a total of 38 judgements were issued regarding professional misconduct under Article 9 of the Code of Medical Ethics. The most frequently applied penalties: reprimand (42.8%) and caution (33.3%). There was also a fine applied four times and in one case a suspension of the right to practise the profession.⁴⁴

The cases concerned, in particular, the use by doctors of means of remote communication (telephone, e-mail, Skype), with inadequate - in the opinion of the disciplinary court - assessment of the patient's condition and lack of proper analysis of medical records. The most well-known case heard by the Supreme Court⁴⁵ was that of a psychiatrist who issued a certificate on the mental health of a patient against whom his son wished to carry out an incapacitation procedure in court proceedings. The basis for issuing such a certificate was an interview with the patient conducted through

⁴¹ G. Głanowski, *Telemedycyna w świetle ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty*, “Monitor Prawniczy” 2015, no. 18, p. 978.

⁴² K. Radziwiłł, *Kodeks Etyki Lekarskiej: Odcinek 16: Czy można badać i leczyć na odległość?*, “Medycyna Praktyczna” 2014, no. 6, pp. 124-125.

⁴³ K. M. Zoń, *Kodeks etyki lekarskiej wobec leczenia na odległość – rozważania na tle art. 9*, “Medyczna Wokanda” 2016, no. 8, p. 88.

⁴⁴ K. M. Zoń, *Stosowanie art. 9 kodeksu etyki lekarskiej w świetle orzecznictwa sądów lekarskich*, [in:] *Telemedycyna i e-zdrowie. Prawo i informatyka*, I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński (eds.), Warszawa 2019, pp. 144-147.

⁴⁵ Order of the Supreme Court of 27 October 2016, ref. SDI 49/16.

the door. In the cassation complaint, the doctor's defence counsel alleged that both medical courts failed to address the fact that the doctor directly heard the voice of the person being examined through the door. In addition, the legislation does not contain a definition of the term 'personal examination.' The Supreme Court upheld the medical court's reprimand, indicating that conducting a psychiatric examination without personal contact with the patient and issuing a certificate of illness on this basis for judicial purposes constitutes a breach of medical ethics.

Polish law has not provided for separate provisions on a doctor's civil, criminal and professional liability related to the provision of healthcare services via teleinformation or communication systems. The principles of practising the profession are unalterable regardless of the form in which health services are provided. A doctor is obliged to practice his profession in accordance with the indications of current medical knowledge, methods and means available to him for the prevention, diagnosis and treatment of diseases, in accordance with the principles of professional ethics and with due diligence, as well as in accordance with the applicable legal norms.⁴⁶ Thus, the principles and conditions of a doctor's liability for medical error in the case of the provision of services in direct contact with the patient and those provided at a distance are the same. However, it may be argued that in a situation where medical services are provided via electronic systems, the doctor should exercise greater care, as he lacks direct contact with the patient.

According to the case law of the Supreme Court, a medical error is an act (omission) of a doctor in the field of diagnosis and therapy that is incompatible with the medical science to the extent available to the doctor.⁴⁷ The doctrine and case law distinguish several types of medical error: diagnostic, therapeutic, technical and organisational. A diagnostic error is a type of medical malpractice meaning an incorrect diagnosis of the patient's condition.⁴⁸ A therapeutic (treatment) error occurs after a previous diagnosis and may be a consequence of a diagnostic error or may occur on its own when an incorrect treatment method is applied after a correct diagnosis. A technical error consists of the incorrect execution of a medical activity and is most frequently committed during complex surgical interventions or procedures requiring the use of assistive technical devices. In turn, an organisational error refers to an inadequate organisation of the work of the medical entity, and is the result of a failure in the

⁴⁶ Article 4 of the Act of 5 December 1996 on Doctors and Dentists Professions, "Journal of Laws" 1997, no. 28, item 152, as amended.

⁴⁷ Judgment of the Supreme Court of 1 April 1955 ref. no. IV CR 39/54.

⁴⁸ P. Zieliński, *Kilka słów o pojęciu oraz rodzajach błędów medycznego*, "Medyczna Wokanda" 2016, no. 8, p. 188.

conduct of medical activities and the provision of health services.⁴⁹ Due to the lack of direct contact with the patient, the most common errors in telemedicine services are likely to be diagnostic or therapeutic errors, while medical entities will be liable for organisational errors related to the way in which remote medical services are provided.

4. The impact of the COVID-19 pandemic on the legal framework for telemedicine in Poland

The first COVID-19 case was reported on 8th December 2019 (the first date of symptom onset based on the patients' recall during the investigation) in Wuhan City, the provincial capital of Hubei Province in Central China.⁵⁰ On 11th March 2020, the World Health Organisation declared that the COVID-19 outbreak had become a global pandemic. At that time, legislative solutions aimed at facilitating the provision of telemedicine services in Poland were limited. From the letter of the Minister of Health to the Speaker of the Sejm in response to a parliamentary interpellation on the need to make telemedicine consultations widely available,⁵¹ we learn that, just before the outbreak of the pandemic reimbursed telemedicine services in Poland were restricted to geriatric teleconsultation, cardiac teleconsultation and hybrid rehabilitation. The letter clarified that the Ministry of Health, with regard to telemedicine in public health sector facilities, used the data of the National Health Fund obtained on the basis of information collected in connection with the settlement of health services. The data showed that the use of telemedicine procedures increases every year, nevertheless, their further popularisation requires continuous active measures on the part of all stakeholders of the health sector, including the Ministry of Health. Shortly before the outbreak of the pandemic, the Supreme Medical Council – the organ of the Polish Chamber of Physicians and Dentists – in its statement⁵², pointed out that the statutes, which enable the provision of health services with the use of teleinformatic or communication systems seem to be insufficient in view of the observed development of telemedicine in Poland. It was argued that it is necessary to define in detail the standards and guidelines for

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 189-191.

⁵⁰ B. Yu, X. Chen, S. Rich et al., *Dynamics of the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Epidemic in Wuhan City, Hubei Province and China: A Second Derivative Analysis of the Cumulative Daily Diagnosed Cases During the First 85 Days*, "Global Health Journal" 2021, vol. 5, p. 4.

⁵¹ Letter from Undersecretary of State at the Ministry of Health Janusz Cieszyński to Speaker of the Sejm Elżbieta Witek dated 18 October 2019, number EZK.9094.7.2019.AR.

⁵² The Statement no. 100/19/P-VIII of the Supreme Medical Council of 25 October 2019 on Certain Aspects of the Development of Telemedicine in Poland.

the provision of telemedicine services, which will guarantee the safety and protection of patients, doctors and dentists. Moreover the telemedicine consultation should be of an adequate quality, carried out in accordance with the applicable principles of medical ethics, in particular respecting medical confidentiality and compliance with the doctor's conscience, with the patient being thoroughly informed of the possible limitations of a specific telemedicine method and the possibility for the patient to choose direct contact with the doctor, at any stage of such telemedicine service.

The COVID-19 outbreak has changed the approach to the provision of health services at a distance, which the legislator has also recognised by successively introducing implementing regulations on the standards and requirements to be observed in the case of teleadvice.⁵³ Of fundamental importance is the Act of 2 March 2020 on special measures related to preventing, counteracting and combating COVID-19 and other infectious diseases and emergencies induced by them.⁵⁴ Detailed rules on the standards for the organisation of teleadvice, particularly with regard to the way it is conducted and the information obligations for patients, are set out in the Regulation of the Minister of Health of 12 August 2020 on the organisational standard for teleadvice in primary care,⁵⁵ which defines teleadvice as “a health service provided at a distance using teleinformation or communication systems.” Due to Covid-19, the possibility of teleadvice has been extended also for outpatient specialised care, for the benefit of patients continuing their care in a particular specialised clinic, according to the established plan of care and the patient's clinical condition.⁵⁶ According to the provisions, the conduct of the teleadvice should take place under conditions that guarantee confidentiality, including ensuring that no unauthorised persons have access to the information transmitted via ICT systems in connection with the provision of remote health care services. Alongside a regulation of the Minister of Health, the Guidelines of the National Consultant in Family Medicine for teleadvice in primary care provided during an epidemic caused by the SARS-CoV-2 were published.⁵⁷ It

⁵³ M. Serwach, *Nowe standardy teleporady w podstawowej opiece zdrowotnej*, “Medycyna Praktyczna” 2021, no. 4, pp. 146-150.

⁵⁴ “Journal of Laws” 2020, item 374, as amended.

⁵⁵ Regulation of the Minister of Health on the Organisational Standard of Teleadvice in Primary Health Care of 12 August 2020, “Journal of Laws” 2020, item 1395, as amended.

⁵⁶ Order no. 182/2019/DSOZ of the President of the National Health Fund of 31 December 2019 on Defining the Terms and Conditions for the Conclusion and Realisation of Agreements on the Provision of Healthcare Services in the Type of Outpatient Specialist Care.

⁵⁷ Ministry of Health, *Guidelines of the National Consultant in Family Medicine for Teleadvice in Primary Care Provided During an Epidemic Caused by the SARS-CoV-2*, 14 August 2020, <https://www.gov.pl/web/rpp/teleporada-w-podstawowej-opiece-zdrowotnej> (12.04.2023).

was acknowledged that teleadvice is a tool that, through the delivery of healthcare at a distance, enhances safety of patients and medical professionals by limiting direct contact to clinically justified situations. In March 2021 after the start of the vaccination of the population and one year after the first case of coronavirus was diagnosed in Poland, the Minister of Health restricted the provision of teleadvice to simpler clinical situations.⁵⁸ This solution was designed to eliminate the possibility of teleadvice in relation to the most vulnerable groups of patients, presenting intensified and diverse health needs, primarily children under 6 years of age, people with chronic diseases and oncology patients.

The legal provisions do not determine which particular information or communication systems may be used to provide remote health services. It is up to the medical professional or healthcare provider to decide between the telephone or computer programmes and applications enabling video and audio transmission. It should also be noted that there are some distinctions in the organisation of telehealth services due to the way in which remote health services are provided. Entities providing exclusively outpatient health services via ICT systems are not required to meet the technical requirements for premises and equipment required for entities providing services in the form of personal contact between patient and doctor.⁵⁹ Also, the place of providing remote health services shall be the place of residence of the medical professionals providing these services.⁶⁰ In terms of services financed by the National Health Fund, the patient's identity can be verified on the basis of data transmitted via the system by which the telemedicine service is provided, including by telephone.⁶¹

Due to the necessity to address the vital practical issues of remote medical assistance during a pandemic, the Supreme Medical Council adopted guidelines for the medical staff concerning practical aspects of telemedicine services.⁶² The guidelines in question were developed by the Supreme Medical Council's Telemedicine Team in conjunction with the Telemedicine Working Group and intended to be used for the provision of telemedicine services by doctors in the exercise of their profession. The

⁵⁸ Regulation of the Minister of Health of 5 March 2021 Amending the Regulation on the Organisational Standard of Tele-treatment Within Primary Healthcare, "Journal of Laws" 2021, item 427.

⁵⁹ Article 22 (3a) (3b) of the Act of 15 April 2011 on Therapeutic Activity.

⁶⁰ Article 24 (2a) of the Act of 15 April 2011 on Therapeutic Activity.

⁶¹ § 11 (1) Regulation of the Council of Ministers of 19 April 2020 on the Establishment of Certain Restrictions, Orders and Prohibitions in Connection with the Occurrence of an Epidemic Outbreak ("Official Journal" 2020, item 697).

⁶² Resolution no. 89/20/P-VIII of the Supreme Medical Council of 24 July 2021 on the Adoption of Guidelines for the Provision of Telemedicine Services.

guidelines explained the legal requirements for the processing of personal data within the framework of telemedicine (i.e. the principles of legal liability of the doctor providing teleadvice, the catalogue of the doctor's duties and the patient's rights), practical issues (i.e. the principles for ensuring the confidentiality of the telehealth visit, verification of the patient's identity, access to medical records), as well as technical and organisational requirements. The guidelines addressed important ethical problems applicable to the provision of health services "at a distance" and described the "10 steps of a telemedicine visit" explaining the essential stages in the provision of telehealth services. The adoption of such provisions by the organ of the Polish Chamber of Physicians and Dentists was important for practitioners who previously had little experience with telemedicine, which has become a major form of healthcare delivery during the pandemic.

The suddenly emerging pandemic has accelerated the legal regulation of telemedicine in Poland. Nevertheless, due to the necessity for a rapid response to emerging challenges, the legal solutions adopted during the reigning epidemic were not flawless. In order to protect public health, the Polish authorities adopted a number of legal acts that significantly affected the activities of healthcare facilities and the medical personnel. A significant number of laws were adopted in a fast-track legislative procedure, often without proper public consultation. Adequate *vacatio legis* was not provided for in laws and regulations, entering into force either on the day of publication in the Journal of Laws (what frequently occurred in the evening) or on the day following the day of publication. The requirement of an appropriate period of adaptation is a necessary element of the principle of proper legislation, allowing the addressee to become familiar with the new provisions and adapt to the new legal regulation. It may be assumed that such a rapid course of the legislative process and the lack of an adequate *vacatio legis* may have been justified on the grounds of other constitutional values, primarily with a view to protecting human life and health. Nevertheless, this affected to a large extent the manner in which legal aid was provided and the need for constant monitoring of legal regulations, which were not always accurate from the point of view of the principles of sound legislative technique.

Another characteristic feature of the legal solutions adopted during the pandemic was the "multi-level" nature of the regulations. Legal measures concerning a given issue were introduced at the level of a statute, then specified in regulations of the Minister of Health, and finally made more detailed in individual contracts concluded with the National Health Fund. In addition, many recommendations to healthcare entities and medical staff were introduced in the form of communications from the Minister of Health, i.e. internal ministerial acts that do not have a binding legal character. As an example, there was a communication to health care workers providing health care

services to patients suspected of being infected with coronavirus or diagnosed with COVID-19 to refrain from working with other patients, in other health care entities or units of the health care system.⁶³ In a communication published on the Internet, the Minister of Health asked medical staff for absolute compliance with these rules with immediate effect, while announcing that work is underway to introduce them into the legal system. This was questionable because, on the basis of a recommendation published online, it significantly restricted the right to work in entities where the individuals concerned were bound by employment contracts. Ultimately, this issue, which raised many questions of interpretation, was covered by a regulation of the Minister of Health.

5. Concluding remarks

In the wake of the COVID-19 pandemic, Poland experienced a significant development of telemedicine solutions, particularly in the provision of healthcare services in outpatient settings at a distance using teleinformation or communication systems. Before the outbreak of the pandemic, there was the benefit of teleconsultations, where specialists provided an exchange of medical knowledge particularly important for patients living in suburban areas who have difficult access to specialists. The spread of infectious disease forced the development of further telehealth solutions in the form of and teleadvice or televisit, where medical professionals provide medical care to patients mostly by telephone, video transmission or applications on mobile devices.

The provision of health services at a distance has significant benefits, which were already identified in 2008 in a communication from the European Commission on telemedicine for the benefit of patients, healthcare systems and society.⁶⁴ In the context of the prevailing pandemic in Poland, the primary benefit was to reduce the risk of COVID-19 spreading between patients seeking medical care. There were also fewer technical requirements for the premises and equipment required for providers providing services in the form of personal contact between patient and doctor. Among the benefits was the removal of geographical barriers facilitating access to specialised medical care for residents of small towns and rural areas, as well as the time and cost

⁶³ Minister of Health, *Communication to Health Care Professionals*, 26 March 2020, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/komunikat-do-pracownikow-ochrony-zdrowiahttps://www.gov.pl/web/zdrowie/komunikat-do-pracownikow-ochrony-zdrowia> (13.04.2023).

⁶⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Telemedicine for the Benefit of Patients, Healthcare Systems and Society, COM/2008/0689 final.

savings associated with travelling to an in-patient appointment. In addition, telemedicine has facilitated rapid diagnosis and emergency medical care, as well as reduced waiting times for doctors' appointments.

Despite the accelerated development of telemedicine services due to the epidemic situation, there are still some shortcomings and problems concerning the functioning of healthcare in Poland. In the strategic document "National Transformation Plan for 2022–2026"⁶⁵ the Minister of Health, identified the main problems faced by the Polish health care system in providing services at a distance, and these are the lack of adequate legal regulations, financial solutions and appropriate infrastructure. Another limitation in this regard is the insufficient knowledge and skills of medical personnel in providing healthcare services using modern ICT or other communication systems. Other barriers to accessing telemedicine services are low public awareness of the benefits for patients and a lack of trust in new technologies as a medium of communication with the medical professionals regarding health-related issues. Furthermore, the phenomenon of digital exclusion is significant, as according to a Eurostat study conducted in 2021, only 43% of people aged 65–74 use the internet in Poland, compared to an EU average of 61%.⁶⁶ Based on research conducted by a leading Polish internet provider after the third wave of the pandemic, almost 20% of families still do not have internet access at home.⁶⁷ Technical barriers are also associated with cyber threats to ICT systems. The COVID-19 pandemic has brought the health sector to the forefront and further illustrated the importance of protecting health services and medical data. Healthcare providers and outlets for essential medical products are vulnerable to cyber-attacks as critical infrastructure.⁶⁸

A survey conducted in January 2022 shows that as much as 80% of people in Poland used telemedicine services in 2021.⁶⁹ During the pandemic more than 44% of respondents used remote medical services because they did not have the opportunity for an in-person visit. It also appears that the age of the patients was not a barrier, as those aged over 60 used telemedicine services with similar frequency to younger

⁶⁵ Announcements of the Minister of Health of 15 October 2021 on the National Transformation Plan, "Official Journal of the Ministry of Health" 2021, item 80.

⁶⁶ Eurostat, *How Popular Is Internet Use among Older People?*, 21 May 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210517-1?redirect=%2Feurostat%2F>.

⁶⁷ Fundacja Stocznia, *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje*, 2021, https://admin.fundacja.orange.pl/app/uploads/2021/11/RAPORT_WYKLUCZENIE-SPOLECZNO-CYFROWE-W-POLSCE_2021.pdf.

⁶⁸ M. Muthuppalaniappan et al., *Healthcare Cyber-attacks and the COVID-19 Pandemic: An Urgent Threat to Global Health*, "International Journal for Quality in Health Care" 2021, vol. 33, no. 1, p. 1.

⁶⁹ Biostat, *Zdrowie Polaków – telemedycyna w 2021*, <https://www.biostat.com.pl/az-80-polakow-skorzystalo-w-2021-roku-z-uslug-telemedycznych.php> (13.04.2023).

patients. In this respect, the pandemic can be considered to have contributed to the faster development of telemedicine services in Poland. This was driven by the demands of protecting the health of patients and maintaining the capacity of the health system in relation to the increasing health needs of the population.

Bibliography

- Brożyna M., Stach S., Wróbel Z., *Rozwój telemedycyny w Polsce po wdrożeniu "Elektronicznej Platformy Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (P1)"* [in:] *Telemedycyna i e-zdrowie. Prawo i informatyka*, I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński (eds.), Warszawa 2019.
- Chojcka M., Nowak A., *Telemedycyna na tle polskich regulacji prawnych – szansa czy zagrożenie?*, "Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2016, no. 8.
- Gęsicka D., *Usługi medyczne jako usługi społeczeństwa informacyjnego* [in:] *Telemedycyna i e-zdrowie. Prawo i informatyka*, I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński (eds.), Warszawa 2019.
- Glanowski G., *Telemedycyna w świetle ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty*, "Monitor Prawniczy" 2015, no. 18.
- Muthuppalaniappan M. et al., *Healthcare Cyber-attacks and the COVID-19 Pandemic: An Urgent Threat to Global Health*, "International Journal for Quality in Health Care" 2021, vol. 33, no. 1, <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzaa117>.
- Radziwiłł K., *Kodeks Etyki Lekarskiej: Odcinek 16: Czy można badać i leczyć na odległość?*, "Medycyna Praktyczna" 2014, no. 6.
- Sagan A. et al., *Poland: Health System Review*, "Health systems in transition" 2011, vol. 13, no. 8, p. 104.
- Serwach M., *Nowe standardy teleporady w podstawowej opiece zdrowotnej*, "Medycyna Praktyczna" 2021, no. 4.
- Sood S. et al., *What Is Telemedicine? A Collection of 104 Peer-Reviewed Perspectives and Theoretical Underpinnings*, "Telemedicine and e-Health" 2007, vol. 13, no. 5, <https://doi.org/10.1089/tmj.2006.0073>.
- Yu B., Chen X., Rich S. et al., *Dynamics of the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Epidemic in Wuban City, Hubei Province and China: A Second Derivative Analysis of the Cumulative Daily Diagnosed Cases During the First 85 Days*, "Global Health Journal" 2021, vol. 5, <https://doi.org/10.1016/j.glohj.2021.02.001>.
- Zgliczyński W. et al., *Telemedycyna w Polsce – bariery rozwoju w opinii lekarzy*, "Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu" 2013, vol. 19, no. 4.
- Zieliński P., *Kilka słów o pojęciu oraz rodzajach błędów medycznych*, "Medyczna Wokanda" 2016, no. 8.
- Zoń K. M., *Kodeks etyki lekarskiej wobec leczenia na odległość – rozważania na tle art. 9*, "Medyczna Wokanda" 2016, no. 8.
- Zoń K. M., *Stosowanie art. 9 kodeksu etyki lekarskiej w świetle orzecznictwa sądów lekarskich* [in:] *Telemedycyna i e-zdrowie. Prawo i informatyka*, I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński (eds.), Warszawa 2019.

CZEŚĆ 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 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 następna 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=2ahUKEwjdujRpZr-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 obywateli – 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 poła, 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 TFUE) 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 państwa 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. Traummüller (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 umożliwiającą 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 uroczyscie 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 decydentom 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*.

ALESSIO BARTOLACELLI¹

OBSERVATIONS ON THE EUROPEAN REQUIREMENTS FOR THE CONSTITUTION OF A COMPANY (ART. 10 CODIFIED DIRECTIVE)

ABSTRACT: In this essay, I consider some specific aspects of Art. 10 of Directive (EU) 2017/1132. I focus, in particular, on the different linguistic versions of the norm, and the fact that they set down different requirements in each Member State, determining in this way the impossibility of defining common standards to be used when it comes to the control of the founding documents of the company. As a conclusion, I argue that even if the area is not harmonised by the EU legislation, some sort of spontaneous harmonisation has anyway taken place among the Member States, and not one of them has developed radically deregulated normative solutions.

KEYWORDS: company law in the EU, Directive 2017/1132, constitution of a company, spontaneous harmonisation

UWAGI DOTYCZĄCE EUROPEJSKICH WYMOGÓW DOTYCZĄCYCH UTWORZENIA SPÓŁKI (ART. 10 UJEDNOLICONEJ DYREKTYWY)

ABSTRAKT: W eseju rozważam niektóre specyficzne aspekty art. 10 dyrektywy (UE) 2017/1132. Koncentruję się w szczególności na różnych wersjach językowych norm oraz na tym, że stawiają one różne wymogi w każdym państwie członkowskim, przesądzając w ten sposób o niemożności określenia wspólnych standardów, którymi należy się kierować w przypadku kontroli dokumentów

¹ Alessio Bartolacelli, Associate Professor of Business Law in the University of Macerata, Italy, Jean Monnet Chair “Business Law in the European Union and Sustainable Economy.”

założycielskich firmy. Konkludując, twierdzę, że nawet jeśli obszar ten nie jest zharmonizowany przez ustawodawstwo UE, to i tak doszło do pewnego rodzaju spontanicznej harmonizacji między państwami członkowskimi, a żadne z nich nie wypracowało radykalnie zderegulowanych rozwiązań normatywnych.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo spółek w UE, dyrektywa 2017/1132, założenie spółki, spontaniczna harmonizacja

1. Introduction: the formation of companies as a (mainly) domestic law issue

The relatively new Directive (EU) 2019/1151,² amending the so-called Codified Directive (EU) 2017/1132 (hereinafter: C.D.)³ by introducing norms – among other things – on the online establishment of companies throughout the entire Union provides an opportunity to reflect briefly on the European minimum requirements for the establishment of public and private companies. In reality, even if it has a long history,⁴ this topic does not seem to be investigated in depth in the literature. Nevertheless, there are some critical features that need highlighting.

The first issue we must consider is the fact that, when we discuss a company's constitution, this counterintuitively does not refer either solely, or even principally, to company law. The constitution of a company, insofar as it implies one of the key features of that organisation, i.e., its members' limited liability,⁵ requires the acceptance of the liability limitation by the Country that allows the constitution of the company. In fact, as is well known, the general rule regarding the obligations is that the debtor is liable for the full debt, and not in a limited way.⁶ The liability limitation has there-

² Directive (EU) 2019/1151 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Directive (EU) 2017/1132 as regards the use of digital tools and processes in company law.

³ Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 relating to certain aspects of company law (codification), of which the current (September 2022) consolidated text is available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02017L1132-20220812&qid=1662189185348>.

⁴ The issue under discussion here has in fact been present since the original version of the so-called First Council Directive 68/151/EEC, as of 1968, whose content is now included, as far as we are here concerned in a substantively identical way, in the C.D., in Art. 10 in both Directives.

⁵ Cf. J. Armour, H. Hansmann, R. Kraakman, M. Pargender, *What Is Corporate Law?* [in:] Kraakman et al., *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach*, 3rd edition, Oxford 2017, p. 8.

⁶ See, for instance, Art. 2740 Italian Civil Code which is very clear on this point: "The debtor is liable for the performance of obligations with all his present and future assets."

fore a specific pro-entrepreneurial function, very well known since the Middle Ages,⁷ but is to be seen as an exception in the un-limited liability system. The only body that has the power, in the legal system, to grant the limited liability is the State; the act of granting the limitation, therefore, is an *administrative* act. This is why, in our opinion, the formal requirements for the creation of a new company deal much more with administrative law than with company law; and this is true, naturally, also when it comes to the online constitution of companies.⁸

The preliminary observation makes it clear from the very beginning of this essay that, according to a general theory, it is up to each country to define the formal requirements for the establishment of a new company, as well as the relevant administrative procedures for doing so, and have company members automatically benefit from limited liability. This is explicitly made true, for the European Union, by the Treaty on the Functioning of the European Union, and by several decisions by the European Court of Justice.

The key legal provision is Art. 54 TFEU: ‘Company or firms *formed in accordance with the law of a Member State* (...)’ in line 1 and the mention, in line 2, of ‘companies or firms’ that are ‘*constituted under civil or commercial law*,’ meaning the *relevant Member State’s* civil or commercial law.

On the other hand, this principle has been restated several times by the jurisprudence of the European Court of Justice. This is very clear since one of the hallmark decisions in the field of Freedom of Establishment, i.e., the *Daily Mail* Decision, dating back to 1988,⁹ in point 19 states: ‘companies are creatures of the law and, in the present state of Community law, *creatures of national law*.’ Again, domestic law is the king, when it comes to the definition of the rules for establishing a new company. Nevertheless, a few rules come also from European law.

2. The European rules on company formation. Art. 10 C.D.

As we have already pointed out, the C.D. includes minimal rules on the formal requirements for constituting a new company. Originally, they were laid down in

⁷ See, for instance, Y. González de Lara, *Business Organization and Organizational Innovation in Late Medieval Italy* [in:] *Research Handbook on the History of Corporate and Company Law*, H. Wells (ed.), Cheltenham 2018, p. 71.

⁸ A. Bartolacelli, *A New (?) Framework (?) on Digitalization (?) in European (?) Company (?) Law?*, “InterEuLawEast” 2018, vol. 5, no. 2, p. 63.

⁹ Judgment of the Court of 27 September 1988. *The Queen v H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue*, ex parte *Daily Mail and General Trust plc*. Case 81/87.

Art. 10 only, which consists of the brief statement that is the main topic of this short essay; since 2019, however, new provisions have been included in Chapter III, Title I of the C.D., dealing with the online formation of companies and setting down specific IT requirements necessary for this type of formation. This means that the European legislation has rules for both the “traditional” and the “online” formation procedures. Nevertheless, we must highlight right from the start that the set of rules we are about to discuss does not have a homogenous scope of application.

In fact, according to the C.D., Art. 10 – along with all the provisions included in Title I, Section II – is, at least in theory, mandatorily applicable to the company types listed in Annex II, *i.e.*, all company forms, both private and public.

The approach is different when it comes to the rules on online formation, included in Chapter III; they are applicable in general terms to the company types listed in Annex II, but there are several – meaningful – exceptions limiting the scope of application of certain rules solely to either the company forms included in Annex I (public/joint stock companies only), or the forms included in the new Annex IIA (private companies only, also in their simplified and unipersonal variants).

The main generally applicable rule is, however, Art. 10 of the C.D., whose title is *Drawing up and certification of the instrument of constitution and the company statutes in due legal form*.

For the sake of clarity, we reproduce it here in its – short – entirety: ‘In all Member States whose laws do not provide for preventive administrative or judicial control, at the time of formation of a company, the instrument of constitution, the company statutes and any amendments to those documents shall be drawn up and certified in due legal form.’

This means that, in each and every Member State, in order to establish a new company, the formation process *must* imply the presence of, either,

- A preventive administrative or judicial control at the time of formation; or
- The drawing-up and certification in *due legal form*.

The key idea seems to be the fact that the system based on the alternative between a judicial or administrative control and a due legal form should make it possible to have a sufficient degree of reliability about the lawfulness of the foundational profiles of the company. Not by chance, the issue regarding the lack of the legal form and the rules of preventive controls is also taken into consideration among the possible – but not mandatory – grounds for the declaration of the nullity of the company, according

to the following Art. 11 C.D.¹⁰ The fact that the company's instrument of formation had been controlled by a judge or an administrative officer before the formation of the company¹¹ is seen as equivalent to the fact that the instrument of formation and company's statutes have been drawn up and certified in that due legal form that the Member State sets down as appropriate. However, this statement creates a series of issues.

In fact, if we consider carefully the meaning of "due legal form," such wording is not per se any guarantee whatsoever that certain standards are to be met regarding a company's constitution. The phrase simply means that the instrument of constitution of the company, if there is not a *preventive* administrative or judicial control, *must* (hence, the form is "*due*") be drawn-up and certified in a *form* that has been established *by the law* ("*legal*"). As companies are creatures of domestic law, as we have just observed, this means that the relevant law is the law of the Member State, and not European Law, apart from a few features that we are about to discuss.¹²

By reasoning this way, the meaning of the entire statement would be, therefore, that Member States are free to leave the form for the establishment of a company basically free; if they do so, however, a preventive judiciary or administrative control of the instrument of constitution is needed. On the contrary, if a Member State opts for a specific form for the drawing-up of the instrument of constitution, then no obligation arises, pursuant to European "Company" Law, regarding the need for the Member State to establish a further administrative or judicial check. The legal form chosen by the Member State is by European Law itself held sufficient to provide the same guarantees that the administrative or judicial control would supply.

This being said, we can now move on to investigate the meaning of the expressions that we can find in Art. 10 C.D.

¹⁰ Art. 11, line 1, letter (b)(i): 'nullity may be ordered only on the grounds: (i) that no instrument of constitution was executed or that the rules of preventive control or the requisite legal formalities were not complied with.'

¹¹ This is the meaning to be given to the adjective "preventive," in our opinion, as this would prevent the coming into existence of the company as a company, which occurs, in general terms, when the company is filed in the relevant Business Register.

¹² In addition, a further exegetical observation might be made: the stress, in the text, on the *due legal* form is to be interpreted as the requirement that the Member States adopt the rules on the form for establishing a company by means of a legislative instrument having the force of law, thus excluding "simple" administrative provisions from being sufficient for due compliance with the rule.

3. The bodies in charge of the preventive administrative or judicial control at the time of formation

We have already pointed out that the adjective ‘preventive’ must be read with respect to the coming into existence of the company, and so it means before the filing of the instrument of constitution in the relevant Business Register. The wording and the proposed interpretation seem perfectly compatible also with those legal systems that recognise the company “under formation,” as happens in Germany with the *Vorgesellschaft*, before the registration: in the event that no due legal form has been set down by the Member State, the administrative or judicial control shall take place before the end of the process of formation, and thus after the drawing-up of the document, but before the filing of the instrument of constitution in the relevant Register.

The main issues, however, are related to the identification of the administrative or judicial body in charge of the control, and to the matters to be actually controlled by such bodies.

We are leaving the latter issue for the next paragraphs while we deal with the former one, even though there is no rock-solid certainty about this, either.

In general, the constitution of companies in the different Member States of the European Union involves the presence of different offices, whose features identify them as “administrative or judicial” bodies. For instance, public notaries might fall into the category of administrative bodies. And we must also consider administrative bodies, at least as far as the issue under examination is concerned, the points of contact that some Member States have established in order to make it easier for prospective entrepreneurs to establish a new company.¹³ The bodies in charge of the Business Register are more complex, as their nature can vary considerably. In some Member States, they are mainly administrative,¹⁴ while other Member States have opted for having a judicial body in charge of the Register.¹⁵

In any case, all these bodies might be, at least theoretically speaking, in charge of a “preventive administrative or judicial control” over the instrument of constitution. In order to understand the actual extent needed for such a control, however, we must first take into consideration the notion of *due legal form* in more depth.

¹³ This is the case, incidentally, of the Spanish *Puntos de Atención al Emprendedor* or the Portuguese *Postos de atendimento*.

¹⁴ See, for instance, Italy, where in any case a judge in charge of controversies superintends the filing in the register.

¹⁵ This is what happens in the French Register (*Greffé*), or in Germany with the *Handelsregister*.

4. The due legal form for the drawing up and certification of the instrument of constitution

As we have already pointed out, the notion of *due legal form* is rather open, and left to the domestic lawmaker for its implementation, which at least theoretically speaking is optional. This is the direct fallout of the fact that the company is – in the wording of the Daily Mail’s decision recalled above – a creature of national law: each Member State is free to set the rules they consider most appropriate, including those related to the form of the instrument of constitution. As we are going to observe, this has to do with regulatory competition.

The second profile that seems extremely interesting concerns a pseudo-European rule. As is well known, European legislation is issued in all the official languages of the Union, and each different linguistic version is held as official. This circumstance has a very specific interest in the case under discussion. In fact, if we examine the different linguistic versions of Art. 10 C.D., we can observe a curious twofold approach.¹⁶

On the one hand, some translations follow the generic English provision, with a reference to a rather general concept of *due legal form*, in the sense of a form of establishment held as appropriate by (domestic) law. This seems to be the case of the Bulgarian reference to “надлежната форма” (adequate form); the Estonian wording “juriidiliselt nõuetekohases vormis” (juridically appropriate form); the Gaelic “bhfoirm chuí dlí” (adequate juridical form); the Croatian “u odgovarajućem pravnom obliku” (appropriate legal form); the Latvian “aktos noteiktā kārtībā” (according to the procedure specified in the law); the Lithuanian “laikantis reikiamos teisinės formos” (according to the required legal form); the Maltese “fil-forma legali xierqa” (in the appropriate legal form); the Polish “we właściwej formie prawnej” (in the correct legal form); the Slovenian “v pravilni pravni obliki” (in the correct legal form).

On the other hand, conversely, the majority of linguistic versions actually refer to a much more specific concept, which can be in general traced back to the tradition of the French “*acte authentique*,” i.e., a document that has been drawn-up by a public officer. Besides France (“*acte authentique*”), this is the case in Spain (“*escritura pública*”); Czech Republic (“*úředně ověřeny*”: officially verified); Denmark (“*officielt bekræftet dokument*,” literally a document officially certified, with a subsequent explicit reference, in French despite the Danish text, to the *acte authentique*); Germany (“*Akte öffentlich*

¹⁶ This matter has been investigated with reference to different issues by F. M. Mucciarelli, *E pluribus unum? Language diversity and the harmonization of company law in the European Union*, “Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2019, p. 1.

beurkundet”); Greece (“δημόσιο έγγραφο”); Italy (“atto pubblico”); Hungary (“közokiratba”); The Netherlands (“authentieke akte”); Portugal (“documento autêntico”); Romania (“formă autentică”); Slovakia (“úradne overené”); Finland (“oikeiksi vahvistettu asiakirjoja,” documents officially assessed, again with an explicit subsequent reference in French to the *acte authentique*); and Sweden (“officiellt bestyrkta handlingar”).

We are thus facing a rather curious situation. The very same official piece of legislation, issued by the European Union, is somehow differentiated in the official translations cross-referencing – where available – domestic legal forms for the drafting of the instrument of constitution of the company. This implies that the preliminary conclusion that we reached above, i.e., that the reference to the “due legal form” allows the Member State to impose any formality it wishes on the founding parties as far as the drawing-up of the instrument of constitution is concerned, is to be held as valid only for those Member States whose national translation does not refer to the more specific – and reliable – form comparable to the French *acte authentique*.

Naturally, this situation creates the possibility for unequal treatment, as in some Member States the legal form for the instrument of constitution is mandatory in the form of the local equivalent of the *acte authentique*, at least apparently under European Law, while other Member States are free to change it, maintaining its nature of *due legal form*, with no need to intervene in European Law.¹⁷

From a more general perspective, it seems at least questionable whether a European piece of legislation should explicitly refer to domestic formalities that are not based on the European Law itself. The first reason is that, intuitively and as we have already pointed out, a specific equivalent form is not always present in the same terms in the entire territory of the Union. We can easily assume that the different versions of Art. 10 referenced the national version of the *acte authentique* in those Member States where such a form was present,¹⁸ and opted for the far less specific mention of a generic due legal form in the other Countries.

¹⁷ For the sake of clarity, this is possible also for the States belonging to the *acte authentique* group. In fact, if one of these Member States decides to discontinue the requirement of the *acte authentique* form, by passing to another, hypothetically less demanding one, with a decision that only deals with that Member State’s domestic law, it is free to do so, provided that a “preventive administrative or judicial control” over such a document has been put in place. On the contrary, if the same situation occurs in one of those Member States that belong to the *due legal form* group, such a change adopted internally by the State is completely lawful, even without the need of a preventive control, as the “new” form is to be held as “due legal form,” according to the State’s domestic law, as was the “old” one.

¹⁸ The fact that some national versions of a European piece of legislation refer to specific domestic forms for the drawing up of official acts seems to be seen as the outcome of a precise political choice, operated by the national governments regarding the approval of the First Directive. Perhaps, it was

But the most interesting problem is even more closely related to this unusual intrinsic interaction between European and domestic laws. In fact, by referencing legal forms that imply a specific set of features under national law, the European Law *de facto* de-potentiates the requirements. Each Member State is free to change the legal requirements and the features included in the national version of the *acte authentique*, at their sole will, and also to establish far less demanding features for their internal version of *acte authentique*. Moreover, it is also possible, especially in the current era of ever increasing digitalisation, for the Member States to hold other forms of legal drafting as legally equivalent to the domestic version of *acte authentique*. This means, therefore, that if the mention of the domestic form equivalent to the *acte authentique*, in those language versions that require it, aimed theoretically at guaranteeing an elevated standard of reliability at the time when the rule was issued, this is not necessarily true today, nor can we have such a certainty for the future. In addition, from this point of view, there is a further element to highlight, deriving from the recent rules on digital constitution. In fact, Art. 13h C.D. states that, in the event of online constitution of a company, if the founding members use the templates made available by the Member State where the company is going to be established, these templates are deemed to fulfil the requirements of the due legal form, pursuant to Art. 10 C.D. This, however, happens only if the use of the templates complies with the rules set down in Art. 13g.4(a), i.e., that the rules of the Member State for the online constitution of a company provide for “the procedures to ensure the legality of the company instruments of constitution, including verifying the correct use of templates.” Nevertheless, in this case too there is no setting of minimum standards for such procedures, whose definition is left to each Member State.¹⁹

For this reason, it does not seem that, per se, the reference to the *acte authentique* is an assurance of a common standard of reliability throughout the Union, as many Member States do not have a comparable form, or simply do not want to have it used for the establishment of companies; and as for those States belonging to the “*acte authentique* group,” their standards might differ considerably.

intended to establish an even stronger link between the European and each domestic legal system, with a sort of interlocking reference; on the contrary, it seems to be likely to generate a short-circuit where the domestic interpretation becomes necessary for understanding a European legal provision in spite of the harmonising will behind this choice although this is not the case in all the States.

¹⁹ In addition, the provision referred to does not necessarily imply that a public notary is required for a company to have due legal form; in fact, the provision dealing with the (possible) intervention of a public notary is Art. 13g.4(c), while Art. 13h simply cross-refers to Art. 13g.4(a).

5. The alleged functionality of Art. 10 to the nullity of a company

A common belief regarding the rule included in Art. 10 C.D. is that it is functional to the general discipline of the nullity of the company²⁰ and at least two circumstances seem to confirm this thesis.

First, from a systematic point of view, Art. 10 belongs to Section II of Chapter II, Title I of the C.D., and the official title of the Section is “Nullity of the limited liability company and validity of its obligations.” The second proof, perhaps with even more apparent grounds, is the fact that the subsequent Art. 11 C.D., dealing specifically with the conditions for nullity of a company, explicitly references the discipline included in Art. 10, in setting down a cause for nullity. However, in reality, none of these observations is completely convincing.

On the one hand, we must point out that the systematic accommodation of a norm is not to be overestimated. It certainly signals a general idea of the European lawmakers, but in our opinion the case that we are examining simply provides for a rule to apply to companies *existing as such*. Looking at the provision from this point of view, Art. 10 simply defines the minimum requirements for the constitution of a company as a business organisation with the features a company must have according to the applicable domestic law, which is the legal prerequisite for defining the actual scope of application of the rules on nullity set down in Art. 11. The reason for the inclusion of such a provision in the abovementioned section is, therefore, to define the (very) minimum requirements for the application, among other things, of the rules regarding the nullity of a company when it comes to a company’s foundational documents. The fact that all the grounds for nullity of the company listed in Art. 11(b) have to do with information to be included in the foundational documents²¹ is further evidence

²⁰ S. Grundmann, *European Company Law*, 2nd edition, Cambridge 2012, p. 152; more recently also G. Ferri Jr, M. S. Richter Jr, *Decreto del ministro dello sviluppo economico del 17 febbraio 2016, start-up innovative e diritto delle società: un parere*, “Rivista del notariato” 2016, p. 609.

²¹ Apart from Art. 11(b)(i) – regarding the very existence of the instrument of constitution and its compliance with the required legal formalities and preventive controls, which we are about to examine in the text – there is also Art. 11(b)(ii), on the legality of the objects of the company, to be stated in the instrument of constitution; Art. 11(b)(iii), on the inclusion in the instrument of constitution or in the company’s statutes of the information on the name of the company, on the amount of the share capital and of the members’ contributions to the capital, and of the social object; Art. 11(b)(iv), on the failure to comply with the domestic rules on minimum capital requirements, i.e., that the company’s share capital, *to be stated in the documents*, is lower than the domestic legal capital; Art. 11(b)(v), on the incapacity of the founding members, whose names are to be stated in the documents; Art. 11(b)(vi), on the possibility, which is currently outdated, that the domestic law forbids single-member companies, and the company has just one member, *whose identity is to be stated in the founding documents*.

of this and will be discussed below. In the lack of a founding document, it would not be possible to identify in a certain company any of the grounds listed in Art. 11 C.D.

A similar reasoning must be employed with reference to the second alleged evidence i.e., that the failure, by a company to comply with the rules set down in Art. 10 would determine that company's nullity. This is only partially true since Art. 11 defines only one mandatory provision regarding nullity, in 11(a), stating very clearly that the decision on the nullity must be made by a court of law, excluding any other possibility, and more specifically that the nullity is ordered by administrative bodies. Apart from this rule, the remaining part of the article, and in particular Art. 11(b), simply provides for limits for the Member States when setting down the domestic rules on nullity, in order to minimise the number of companies that could be declared null: such domestic provisions, in establishing the grounds for having a company declared null, can only choose from the "catalogue" provided for by Art. 11(b). Any further ground present in the domestic rules is to be held as unlawful under European Company Law: this is the most commonly considered corollary that we can take from the norm. Nevertheless, in reality, another one is also possible, i.e., that Member States:

- on the one hand *are not obliged to have specific provisions on the nullity of a company*. If a Member State so decides, the discipline of nullity is not to be mandatorily present in its own domestic company law;
- on the other hand, that even if the Member State's company law provides for rules on the nullity of the company, the non-compliance of the rules laid down in Art. 10 should not mandatorily be present in this list of grounds.

In reality, Art. 11(b) is very clear in its statement: "nullity *may* be ordered only on the grounds:", and the list follows. This is to read as that in defining the domestic rules, the Member States are allowed to cherry-pick the grounds that they hold as appropriate, among those listed from Art. 11(b)(i) to 11(b)(v), but they have no obligation to include any of them, and more specifically the one stating "that no instrument of constitution was executed or that the rules of preventive control or the requisite legal formalities were not complied with."

This reading of the rule, that we find not easily controvertible, is sufficient to argue that Art. 10 C.D. should live its own life even in the lack of (domestic) rules on nullity that cross-reference it.

Its ultimate purpose, however, is twofold, as can be deduced by the remarks we offered in the previous paragraph. Even without considering the part of the norm referring to the preventive administrative or judicial control, the rule present in Art. 10 has what we might call "two gears." One, more demanding, applicable to the Member States that we defined as belonging to the "*acte authentique*" group; and one,

with fewer formal requirements, followed by the “due legal form” Member States. To find the very *raison d'être* of the rule, applicable throughout the Union, we must find the highest common denominator of these two approaches. Looking at it carefully, we can argue that it *consists just in the very existence for any company of an instrument of constitution*, drawn up according to the formal rules laid down by the relevant Member State. Once this document is present, we must look at its content, at least according to European Union Law.

6. The necessary content of the instrument of constitution of the company pursuant to the European rules

In order to identify the minimum content of the instrument of constitution required by the European rules we cannot limit the investigation to Arts 10 and 11 C.D. examined so far, but we must also focus on the provisions included in Arts 3 and 4 C.D.

Art. 11 provides for a list of information that must be present in the instrument of constitution, and only the lack of this information would be likely to determine the nullity of the company, if Member States so decide; therefore, including this information in the founding documents is to be considered of the utmost importance. However, the provisions regarding the minimum content of the instrument of constitution and of the company's statutes (if they are not comprised in the instrument of constitution) are included, respectively, in Arts 3 and 4 C.D.

According to these rules, in the founding documents certain information must be present. They include, among other things/information/details:

- type and name of the company, its objects, registered office and duration and information on its capital (authorised, subscribed and paid-up);
- rules of the company's internal governance, including those on the representation of the company towards third parties;
- information on the number of issued shares, their nominal value and transfer regime, and the possible limits to the transfer, also with reference to the existence of different share classes;
- information on the identity of the founding shareholders, and the possible benefits granted to those that took part in the constitution of the company;
- an estimate of the costs that were needed for constituting the company.

It is important to remember that these requirements are not set down for every company form. In fact, according to Art. 2.1 C.D., the provisions included in Section 1 of Chapter II, Title I, on the Incorporation of the public liability company

(*sic*), are applicable only to those company forms listed in Annex I C.D., i.e., to public companies only, while Member States are left basically free to define different content when it comes to private companies.²²

The aforementioned information to be included either in the instrument of constitution or in the company's statutes, then, are to be seen, from the point of view of European Union Law, as what *must* be present in the foundational documents of the company, irrespective of whether they are to be drawn-up via an *acte authentique* – or equivalent domestic form, where required – or by means of whatever other *due legal form*. In addition to these details, Member States are free to require further information²³ – however this no longer deals with European Law, but just with national company laws.

The general picture, therefore, is as follows: we have (i) some Member States where a rather strict approach is present, and an equivalent of the French *acte authentique* is required for the constitution of a company. (ii) Other Member States, where the official linguistic version of Art. 10 C.D. does not require the use of a domestic “*acte authentique*” form, are free to adopt a more liberal or stricter approach (although the latter seems highly unlikely), by means of a statutory provision, in order to fulfil the European requirement of a “due legal form.” Nevertheless, these documents must

²² We must recall that, when it comes to private companies, even if they have no legal obligation under EU Law (but of course they may have, and usually do have, pursuant to the applicable domestic law) to include the aforementioned information in the instrument of constitution, certain information on issues of paramount importance (e.g., identity and powers of the persons that are in charge of the management and representation of the company; the share or authorised capital; the registered office...) are to be disclosed via the Business Register, pursuant to Art. 14 C.D., which is applicable to both public and private companies, pursuant to Art. 13 C.D.

Another observation might be that, as Art. 11 C.D. is also applicable to private companies, the basic requirements whose lack is held as a possible ground for the declaration of nullity of the company according to Art. 11(b)(iii) should be regarded as implicitly necessary for them. It is reasonable that, in practice, this is how it works; however, this is not true from the normative point of view. In fact, as already pointed out, there is no mandatory provision binding the Member States to include the provision under Art. 11(b)(iii) in the national legislation. This being the situation, we cannot argue from the mere text of Art. 11(b)(iii) that it sets down minimum European requirements also applicable to private companies.

Unfortunately, the new provisions on the online establishment of companies do not help in this matter either, although this digitalised form for the establishment of companies is mandatory at least for private companies. In fact, the new Art. 13h.4 C.D., added by Directive (EU) 2019/1151, affirms that the content of the templates, to be used for the procedure of online constitution “shall be governed by national law.”

²³ Art. 3 C.D., in particular, clearly states that “The statutes or the instrument of incorporation of a company shall always give at least the following information,” plainly leaving the possibility open for the Member States to require further particulars.

include the information and particulars listed in Arts 3 and 4 C.D. However, these requirements are mandatory only in the case when a preventive judicial or administrative control is *not* carried out.

7. The allegedly necessary equivalence between the preventive control and the due legal form/*acte authentique* system

We can now recall that Art. 10 C.D. does not necessarily require the due legal form for the constitution of the company. The provision, that is addressed to the Member States for guiding their national implementation, plainly also allows them not to set down specific formal rules, provided that a preventive administrative or judicial control is enacted. To be more precise, the tone of the rule is that the usual procedure that Member States should – or at least are entitled to – adopt is the preventive administrative or judicial control, as the due legal form/*acte authentique* for the drafting of the foundational documents is only necessary in the case of lack of this preventive control.²⁴

The reconstruction we are offering of the meaning of the dichotomy due legal form/*acte authentique*, however, gives the aforementioned provision different degrees of legal strength, depending on whether the Member State adopts the *acte authentique* approach, or not; and it must always be born in mind that the specific form – due legal form, or *acte authentique* – is required only when and insofar as a preventive administrative or judicial control is not present in the process of the constitution of the company.

According to the general scheme that we have so far depicted, what is required by the European lawmakers is just to have stated in the foundational documents of a *public* company the particulars and information listed in Arts 3 and 4 C.D., mentioned above.

The scope of the preventive administrative or judicial control, considering solely the European point of view, is to have this information checked, before the company comes into existence (“at the time of formation”). Naturally, each Member State is free to require that further information or particulars are included in the foundational documents of a company, even a private company, but the correctness of such additional data may be checked by the Member States as an obligation deriving from domestic, and not European, provisions.

²⁴ On the contrary, G. Ferri Jr, *Profili di responsabilità notarile*, “Rivista delle società” 2001, p. 1423, believes that there would be an implicit preference for the due legal form, at least for those Member States belonging to the “*acte authentique*” group (Ferri’s observations are on the Italian version).

As to the body in charge of this control, the decision is again left by the EU to each Member State.²⁵ The Member State will thus be free to decide what kind of body should be entitled to perform the control, whether administrative, judicial, or even a combination of the two; and within the general category – administrative or judicial – which office in practice should perform the check.

Do the Member States encounter any limit imposed by the European provisions when it comes to defining the offices in charge of the preventive control? The answer must be negative. The European rules are clear in defining the scope of the preventive control (Arts. 3 and 4 C.D.) for public companies, at least, and the possible fallout from the omission of one or more pieces of information, like the declaration of nullity of the company for instance, if a Member State so decides (Art. 11(b)(iii) C.D.). Once this information is checked by a body pertaining to the public administration or the judicial order and identified by the Member State itself, this identification is to be held as sufficient by the EU.

From a different point of view concerning the pervasiveness of the control, one might argue that the alternative itself between the due legal form/*acte authentique* and the preventive control can be seen as a way to set minimum European standards for this preventive control.²⁶ However, this does not seem to be the case. In fact, the reconstruction of the situation that we have just made reveals that the “two-gear system” makes it possible to find a standard which is to a certain extent harmonised when the Member State requires the drawing-up of the foundational documents by means of an *acte authentique*, while such minimum standards are not present when the required form of the instrument of constitution and of the company’s statutes is a “due legal form,” which, per se, might be far less demanding – and reliable – than a *acte authentique*.

This being the panorama of the legal forms, it is clear that as it is not possible to define a minimum standard that the due legal form/*acte authentique* have in common, we cannot use these ways of drawing-up a company’s foundational documents to identify the minimum requirement for the administrative or judicial control. This means that, once a Member State allows the preventive check on the elements listed – for public companies only – in Arts 3 and 4 C.D., whatever kind of judicial or administrative control required must be held perfectly compliant with the European rules; and this

²⁵ As we have already observed above, § 3.

²⁶ This is the position of S. Grundmann, *European...*, p. 152, which is founded on the assumption that the requirements under discussion here are intended to prevent the nullity of a company. In the same sense also A. Schall, D. Günther, *Art. 10* [in:] P. Kindler, J. Lieder, *Corporate Law. Article-by-Article Commentary*, 2021, p. 106.

naturally happens, even if such a control is far less pervasive and reliable than the requirements needed for the drafting of an *acte authentique*.²⁷

This conclusion is once again in line with the general idea, already mentioned, that companies are creatures of the national law. From the viewpoint of this essay, the way for establishing (*rectius*: for allowing the establishment of) a company is a matter of exclusive competence of each Member State.²⁸, besides the minimal European rules we have already taken into consideration. Having a more, or less, rigorous regulation of the process of constitution of companies is a political decision that each Member State is free to make, and the few limits imposed by European Law are those that we can infer from the aforementioned rules on public companies. In other words, we can assert that the degree of public reliability of the rules on the constitution of a company is subject to the regulatory competition we can see in many other aspects of European company law.²⁹ This is true mainly in private companies, but also in public ones.

8. A few possible practical consequences of this approach

This reading of the rule of Art. 10 C.D. has relevant consequences particularly when it comes to the possible change in the domestic rules applicable to the constitution of a company.

It is possible that, with a view to promoting a simplification of the constitutive process of companies, a Member State which originally required the domestic form of the *acte authentique* for the drawing up of the foundational documents later abandoned this legal form.

This is to be considered completely lawful, naturally provided that an administrative or judicial control is performed of the instrument of constitution and the company's statutes. Now one of the consequences of the reading that we have offered above is

²⁷ While, of course, this problem is not present when we have a different due legal form, whose formal requirements will reasonably be less pervasive than an *acte authentique*, as we have already observed.

²⁸ In the same sense also S. Grundmann, *European...*, who highlights how the setting down of the rules on the acquisition of the legal personality by the company also pertains to the Member States.

²⁹ For instance, this situation does not differ meaningfully from what has been happening, mainly from 2008 on, in the field of private companies with reference to the minimum capital requirements that were lowered to one euro or less almost everywhere in the European Union. This trend started, according to some literature as a regulatory competition, in particular as reverse competition by Germany towards the United Kingdom. Cf. A. Bartolacelli, *Almost Capital-less Companies in Europe: Trends, Variations, Competition*, "ECFR" 2017, pp. 187 & 223.

that, if a control was already present as a further requirement for the constitution in addition to the local version of the *acte authentique*, this control alone might be seen as sufficient, insofar as it covers the matters listed in Arts. 3 and 4 C.D., for a lawful procedure of constitution of a company, from the EU Law perspective, even if the domestic *acte authentique* form is repealed. As we have argued so far, no specific requirement is needed when it comes to the standards for the control; for example, if it covers the cited subjects, including the control by the officer in charge of the Business Register – which is certainly to be considered an administrative or judicial body³⁰ – it should be held as sufficient for complying with the general provision of Art. 10 C.D.

Similar to this case is what happens in a Member State using the *acte authentique* system, when the same effects of those typical for an *acte authentique* can be achieved by a different legal form, which the State decides to hold as generally equivalent to the domestic form of an *acte authentique*. This is in the power of each Member State, but naturally makes it even more unlikely to identify a minimum standard of reliability which the *acte authentique* system would hypothetically guarantee. The reason for this is that there is no certainty about its existence on the horizontal stage, i.e., by comparing the formal requirements present in the different Member States, which is an extremely hard task for those belonging to the *acte authentique* system and practically impossible for those adopting the due legal form. Nor is there any certainty of its existence by looking at the vertical condition, i.e., by looking at the situation of a State itself, which in our hypothesis has as legal forms both a classic *acte authentique* and a further form whose effects are made equivalent to the *acte authentique* by law.

A third natural consequence is that the Member States belonging to the “due legal form club” are free to define the form with the utmost autonomy, theoretically without the necessity to provide for any preventive control whatsoever. A close reading of Art. 10 C.D. makes it possible to also argue the opposite; i.e., that in those States, a system with a preventive judicial or administrative control can exist without any specific form to be observed when it comes to the drawing-up of the foundational documents of a company. If both aforementioned possibilities are justifiable according to the wording of Art. 10 C.D., we must bear in mind that at least one instrument of constitution must be present in the constitution of a company, and that if it is missing, it will not be clear on what document the administrative or judicial body would perform their preventive control.

³⁰ Cf. above, § 2.

An additional hypothesis is that a Member State might be willing to establish different procedures for the constitution of a company, either for the same company form or for different company forms. In any case, if there is a preventive control for each of the different constitution procedures, this is completely compliant with the provision laid down in Art. 10 C.D. The problem arises in the case when the different procedures are intended to actually skip the preventive control phase; this hypothesis is to be dealt with in a different way depending on whether the Member State adopts the *acte authentique* or the due legal form. In the former case, no problem arises, either formally, or – in general – substantively, as the *acte authentique* in principle shall ensure a level of reliability at least as high as the preventive control. As we have already pointed out, however, this is not necessarily the case in the latter hypothesis, as there is no obligation whatsoever pending on the Member States to develop a legal form as demanding as the preventive control. This might lead some interpreters to believe that such a due legal form might not be sufficient for “escaping” the preventive control;³¹ however, this interpretation is not convincing. On the one hand, it is up to the Member State, and the Member State alone, to define – as a political decision – the standards and parameters for such a due legal form;³² from this point of view, there is no specific obligation for public companies under EU Law apart from that on the content of the documents. On the other hand, according to the analysis we have carried out, the same remarks might be restated for the extent and pervasiveness of the preventive control which Member States are free to define at their will.

9. Final remarks

Even from the short examples above, it is quite clear that the degree of harmonisation in the field of the constitution of a company is to be intended as minimal. The obligation pending on the Member States is to ensure that a proper instrument of constitution is present, and possibly that it undergoes a preventive control before the coming into of existence of the company. Nevertheless, the definition of the standards for each one of these steps in the process is a task belonging to the Member States, and the Member States alone.

Naturally, this means that also the process of constitution of companies is to be seen as one of the factors of the regulatory competition among national company laws,

³¹ See above, nt. 24.

³² Not unlike the political decision that, in the Member States belonging to the “*acte authentique group*,” defines the key features of the domestic version of the *acte authentique*.

even if this aspect might be minimised by the online procedures introduced by the Directive (EU) 2019/1151, and now present in the C.D. in Arts. 13a seqq. In general terms, however, this might also lead to a race to the bottom throughout the EU when it comes to the reliability of a company's foundational information.

In fact, according to the reconstruction we have offered, a company can be lawfully established with minimal controls, with almost no check regarding the lawfulness of the social object, and even of the legal capacity of the founders at the time of the constitution of the company, where the Member State of constitution allows this in its domestic rules on the establishment of companies in implementing the provision of Art. 10 C.D.

This means that there might be a steady increase in the number of potentially unchecked companies circulating in the internal market. As the controls are truly minimal, these companies might also have profiles of irregularity, potentially dangerous for the market.

The general picture, then, is that an excessively liberal approach adopted by a certain Member State might lead it to host a higher number of companies, whose founders find the increased simplicity of the process of a company's constitution appealing. In the meantime, this would probably damage the internal market if that company has irregularities in its foundational documents that may impact third-party reliance, as such information will be disclosed via the instruments set down by the C.D.

From a general point of view, this condition might create a situation where a lack of reliability is more present in the European market when it comes to the complete lawfulness of companies, and this in spite of the efforts to have a well-developed and modernised system of disclosure.³³

Nevertheless, this latter aspect does not seem to have been overestimated either. On the one hand, the fact that a Member State adopts an excessively loose policy regarding a company's constitution should reasonably lead to a failure in the trustworthiness of the companies coming from that very Member State. The simplified and cheap constitution procedure, therefore, besides being a bait to attract more prospective investors and company founders, in the case just observed, should turn out to be a damaging factor for the reputation of that State, and what is more important, of the companies incorporated there. In simpler words, it is a boomerang in a global market. And yet in practice, we can affirm that despite the liberal approach potentially allowed by Art. 10 C.D., no Member State has adopted any sort of radically

³³ See the new wording of Art. 16 C.D., again amended by the Directive (EU) 2019/1151, that currently considers also the system of interconnection of Business Registers.

deregulated policy in the field of the constitution of companies. However, this is not because of European harmonised rules, but on account of some sort of diffusion of good practices in the national legislations concerning this subject.

Finally, not even does the possible lack of a specific cause of nullity based on the non-compliance with the formal rules of a company's constitution in the domestic company law seem to have been overestimated. Indeed, the fact that the non-compliance with the rules on the constitution is not a ground for the declaration of the nullity of a company, for instance, because the Member State has – legitimately – no provisions on the nullity of a company, does not mean that such a failure has no penalties at all. We well know that the rules of Art. 11 C.D. on the nullity of a company are to be seen, on the one hand, as an *extrema ratio*, as nullity is the most severe consequence of irregularities in the company; and on the other hand, as a barrier to Member States' being able to legislate in that field, as only the grounds listed in Art. 11 C.D. may be valid grounds for declaring the nullity of a company, with no possibility for the Member States to add further domestic clauses.

The barrier to the Member States' legislative power deploys also under a different profile. In order to prevent Member States bypassing the latter provision by means of a sort of label fraud by laying down further grounds whose presence leads to a sanction that might be classified, under national law, as "non-existence, absolute nullity, relative nullity or declaration of nullity," Art. 11 C.D. explicitly forbids Member States from using such categories for grounds not listed under its letter (b). This naturally means that, precisely by virtue of its being an *extrema ratio*, the grounds undermining the very existence of the company from its beginning, irrespective of the legal denomination of the instrument by means of which the company is sanctioned – are elaborated by EU Law, and the Member States are free only to reduce them, not to add more. However, the features of nullity designed in European Company Law are rather atypical if we consider the traditional concept of nullity as understood in general contract law. For instance, instead of questioning the very existence of the company from its origin, the consequences of a declaration of nullity (Art. 12 C.D.) look much more like a winding-up than the acknowledgement of the original invalidity of the company, which determines its substantial inexistence from the beginning. From this point of view, therefore, we may also argue that, even if the failure to comply with the formal rules of constitution of a company does not entail its nullity, as the domestic law did not include this ground among those leading to the declaration of nullity, or even opt for not having the instrument of nullity at all, the invalidity might in any case entail,

for instance, the annulment of the company³⁴ or its winding up, with effects in practice very similar to those consequential to the declaration of nullity.

Bibliography

- Armour J., Hansmann H., Kraakman R., Pargender M., *What Is Corporate Law?* [in:] Kraakman et al., *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach*, 3rd edition, Oxford 2017.
- Bartolacelli A., *A New (?) Framework (?) on Digitalization (?) in European (?) Company (?) Law?*, “InterEuLawEast” 2018, vol. 5, no. 2, <https://doi.org/10.22598/iele.2018.5.2.1>.
- Bartolacelli A., *Almost Capital-less Companies in Europe: Trends, Variations, Competition*, “ECFR” 2017, <https://doi.org/10.1515/ecfr-2017-0007>.
- Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017.
- Directive (EU) 2019/1151 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Directive (EU) 2017/1132.
- Ferri Jr G., *Profili di responsabilità notarile*, “Rivista delle società” 2001.
- Ferri Jr G., Richter Jr M. S., *Decreto del ministro dello sviluppo economico del 17 febbraio 2016, start-up innovative e diritto delle società: un parere*, “Rivista del notariato” 2016.
- First Council Directive 68/151/EEC, as of 1968.
- González de Lara Y., *Business Organization and Organizational Innovation in Late Medieval Italy* [in:] *Research Handbook on the History of Corporate and Company Law*, H. Wells (ed.), Cheltenham 2018, <https://doi.org/10.4337/9781784717667.00010>.
- Grundmann S., *European Company Law*, 2nd edition, Cambridge 2012.
- Italian Civil Code.
- Judgment of the Court of 27 September 1988. The Queen v H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc. Case 81/87.
- Mucciarelli F. M., *E pluribus unum? Language diversity and the harmonization of company law in the European Union*, “Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2019, <https://doi.org/10.1177/1023263X19871023>.
- Schall A., Günther D., *Art. 10* [in:] P. Kindler, J. Lieder, *Corporate Law. Article-by-Article Commentary*, 2021.

³⁴ Which is not forbidden by the text of Art. 11, as it does not imply, substantively, the cancellation of the company from the date of its establishment.

JACEK JAŚKIEWICZ¹

TOMASZ GRZYBOWSKI²

E-FORMALIZM

UWAGI NA MARGINESIE FORMALIZACJI I CYFRYZACJI PROCEDUR WDROŻENIOWYCH POLITYKI ROZWOJU

ABSTRAKT: Postępowania dotyczące wdrażania instrumentów finansowych i rozdziału funduszy unijnych cechują silna formalizacja i liczne wymogi adresowane do ich uczestników. W postępowaniach tych, w większym stopniu, wykorzystuje się również cyfryzację. Dalej idąca, niż w standardowych postępowaniach, formalizacja procedur wdrożeniowych przynosi korzyści w postaci usprawnienia komunikacji, przyspieszenia oraz zwiększenia stopnia pewności przekazywanych danych i dokumentów. W niektórych sytuacjach może jednak prowadzić do naruszenia zasad lub ograniczenia dostępu do pomocy realizowanej z funduszy unijnych.

Pozytywne i negatywne aspekty e-formalizacji wywołują dyskusję dotyczącą potrzeby stosowania danych wymogów lub narzędzi, co wiąże się z tematem granic stosowanego formalizmu z punktu widzenia materialnych celów, funkcji i zasad prawa unijnego oraz unijnej polityki spójności. Autorzy artykułu, odnosząc się do teoretycznej i doktrynalnej charakterystyki formalizmu oraz posiłkując się orzecznictwem sądów administracyjnych, na tym właśnie tle rozważają kwestię, czy wymagania formalne, związane ze stosowaniem w procedurach wdrożenio-

¹ Dr Jacek Jaśkiewicz, AJP w Gorzowie Wielkopolskim, Pracownia Polityki Prawa i Polityki Rozwoju, <https://orcid.org/0000-0003-2934-9858>.

² Dr Tomasz Grzybowski, SGH w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, <https://orcid.org/0000-0002-9159-0223>.

wych narzędzi cyfrowych, generują jakieś nowe problemy, czy powielają te już dobrze znane, tyle że w nowym wydaniu i odsłonie.

SŁOWA KLUCZOWE: procedury, polityka rozwoju, formalizm, cyfryzacja

E-FORMALISM: REMARKS ON THE MARGIN OF FORMALIZATION AND DIGITIZATION OF EU DEVELOPMENT POLICY PROCEDURES

ABSTRACT: Proceedings concerning the implementation of financial instruments and the distribution of EU funds are characterized by strong formalization and numerous requirements addressed to their participants. These procedures also use more on digitization. Greater than in standard, formalization of these procedures brings benefits such as improved communication, speed up the process and further legal certainty of the data and documents transferred. In some situations, however, it may lead to violation of the rules or limitation of access to EU funds.

The positive and negative aspects of e-formalization trigger a discussion on the need for a using some requirements or tools, which is related to the problem of the formalism limits with respect to the goals, functions and principles of EU law and EU cohesion policy. The authors of the article, referring to the theoretical and doctrinal characteristics of formalism and case law of administrative courts, consider whether the formal requirements and digital tools used in development policy procedures generate some new problems, or whether they duplicate well known, only in a new version or new form.

KEYWORDS: proceedings, EU development policy, formalism, digitization

1. Procedury wdrożeniowe polityki rozwoju – modele regulacji, charakterystyka

Większość procedur publicznych funkcjonujących w krajowym systemie prawnym to postępowania jurysdykcyjne. Uregulowane kodeksowo ogólne postępowanie administracyjne jest modelowym przykładem takiego działania, bowiem jego istotą jest jednostronne, władcze rozstrzygnięcie sprawy przez właściwy do jej rozpatrzenia organ³. Charakterystyczna dla demokracji potrzeba skuteczniejszej ochrony praw podmiotowych jednostek oraz względ na służebne funkcje administracji przyczyniły się do reform wielu elementów tego modelu, w kierunku określanym jako jego judycjalizacja⁴,

³ G. Łaszczyca, A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2018, s. 198, *Księgi Jubileuszowe*.

⁴ R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 234 i n., *Monografie*.

z uwagi na przejmowanie komponentów („brzegowych” warunków ochrony uczestnika postępowania) właściwych dla praktyki czy też zasad procedury sądowej⁵. Dążąc do usprawniania i odformalizowania procedowania, w ostatnich latach wprowadzono do kodeksu nowe instytucje i instrumenty, jednak bazowy schemat, którego podstawą jest prawo ustawowe i wyraźne kompetencje jurysdykcyjne, co do zasady się nie zmienił.

Jednak w niektórych obszarach systemu krajowego, szczególnie związanych z prawem unijnym, wykształciły się w procedury hybrydowe lub kompozytowe, łączące elementy różnych modeli. Procedury trzeciej generacji, bo tak są nazywane, nie są jednorodne i uniwersalne, jak ogólne postępowania administracyjne, gdyż funkcjonują wyłącznie w wyspecjalizowanych dziedzinach, jako regulacje szczególne. Mimo zróżnicowania posiadają jednak pewne wspólne cechy i własności – administrowanie typu responsywnego zorientowane na uzgadnianie interesów różnych kategorii zainteresowanych czy kształtowanie relacji między organami i stronami w sposób wykorzystujący inne niż standardowe metody załatwiania spraw⁶. Wyróżnikiem tych procedur jest również brak charakterystycznego dla postępowań jurysdykcyjnych podporządkowania i hierarchiczności, który sprawia, że mają wymiar bardziej horyzontalny, wykraczający poza „typowy łańcuch wertykalnej delegacji kompetencyjnej”⁷.

Od procedur trzeciej generacji oczekuje się przede wszystkim tego, że będą prostsze i sprawniejsze od procedur starszych generacji, tym bardziej że efektywność i szybkość postępowania coraz mocniej wiązana jest z przestrzeganiem praworządności⁸. Obszarem, gdzie efektywność ma znaczenie kluczowe, są postępowania dotyczące wdrażania instrumentów finansowych i rozdziału funduszy unijnych. Procedury skonstruowane dla tych zadań i celów, w porównaniu z modelem ogólnym, charakteryzują się odrębnościami, dotyczącymi zarówno procesu decyzyjnego, jak i sposobu procedowania⁹. Odmienności te sięgają jednak dalej i dotyczą również źródeł. Jedną z kluczowych różnic między postępowaniem w przedmiocie dofinansowania projektów a standardowym krajowym postępowaniem administracyjnym jest bowiem to, że podstawą nie wszystkich znajdujących zastosowanie w tym pierwszym postępowaniu

⁵ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 110, *Monografie*.

⁶ Szerzej M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 213 i n., *Monografie*.

⁷ Szerzej M. Kamiński, *Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji*, [w:] *Pravo administracyjne dziś i jutro*, J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2018, s. 397 i n., *Monografie*.

⁸ L. Klat-Wertelecka, H. Knysiak-Sudyka, *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 7, s. 93.

⁹ Z. Kmiecik, *Idea procedur trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawie dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5, s. 3.

reguł proceduralnych są przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Ich źródłem, obok tego prawa, są bowiem akty zaliczane do tzw. systemów realizacji programów, niebędące prawem w rozumieniu art. 87 ust. 1 *Konstytucji* RP.

Specyfika postępowań funkcjonujących w obrębie polityki rozwojowej wiąże się z oddziaływaniem prawa unijnego i jego transpozycją do systemu krajowego. Ten proces przebiega w sposób charakterystyczny dla modelu relacji między UE a państwami członkowskimi polegającego na zasadach partnerstwa i pomocniczości oraz zarządzania dzielonego. W tym modelu prawo unijne nie reguluje bezpośrednio procedur wykonawczych i nie ustanawia jednego wzorca postępowania, pozostawiając państwom członkowskim autonomię w zakresie kształtowania na swoim terytorium systemu instytucjonalnego oraz procedur prawnych, za pomocą których następuje wdrażanie instrumentów polityki rozwojowej. Nie oznacza to jednak, że państwa członkowskie mają tu pełną swobodę, bowiem krajowe procedury wykonawcze są instrumentem interwencjonizmu programowanego na poziomie traktatowym i finansowanego z budżetu UE. W tej perspektywie regulacje krajowe stanowią zatem wyłącznie instrumenty wykonawcze, mające na celu wdrożenie instrumentów pomocowych. Stąd niezależnie od tego, jak lokalnie są skonstruowane, muszą być zgodne z prawem unijnym oraz zasadami, celami i funkcjami unijnej polityki rozwojowej.

Autonomia, która przysługuje państwom członkowskim w odniesieniu do procedur wykonawczych polityki rozwojowej, jest zatem ograniczona przez zobowiązanie do recenzji i realizacji normatywów oraz zasad interwencji unijnej. Wspólne państwom członkowskim zasady i normy, które można odnosić do krajowych procedur wdrożeniowych, zawierają przepisy traktatowe. W procedurach tych znajdują jednak zastosowanie inne zasady zaliczane do *acquis communautaire*. Unijna polityka rozwoju, z uwagi na jej przedmiot i zakres oddziaływania, musi bowiem korzystać z dorobku wypracowanego w ramach stosowania ogólnych zasad prawa unijnego¹⁰. Z zasad tych wynika, że w postępowaniach mających na celu zapewnienie ochrony praw jednostek wynikających z prawa unijnego, do których można zaliczyć procedury pomocowe, stosowane rozwiązania krajowe nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnątrzunijnym, jak również kształtowane w sposób powodujący, że korzystanie z uprawnień przyznanych przez prawo unijne może stać się w praktyce niemożliwe lub nadmiernie utrudnione¹¹.

¹⁰ T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 2000, s. 3 i n.

¹¹ Por. wyroki TS z 7.01.2004 r., C-201/02, *The Queen*, EU:C:2004:12; 19.09.2006 r., C-392/04 i C-422/04, *Germany GmbH, Arcor AG & Co. KG*, EU:C:2006:586; 26.01.2010 r., C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, EU:C:2010:39; 12.12.2013 r., C-362/12, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, EU:C:2013:834.

Kompetencje oraz obowiązki państw członkowskich, dotyczące również procedur wdrożeniowych uszczegóławiają tzw. rozporządzenia ogólne (nazywane też horyzontalnymi) oraz rozporządzenia sektorowe wydawane dla danych okresów finansowania (programowania). Aktualnie obowiązujące rozporządzenie ogólne 2021/1060¹² stanowi, że państwa członkowskie i Komisja Europejska zapewniają poszanowanie praw podstawowych oraz przestrzeganie *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej* w procesie wdrażania funduszy¹³. Istotnym wzmocnieniem tych gwarancji, a zarazem uwypukleniem ścisłej korelacji łączącej unijną politykę rozwoju i jej zasady z systemem krajowym jest tzw. mechanizm warunkowości, który stawia systemom państw członkowskich wymagania związane z przestrzeganiem zasad praworządności w elementach kluczowych systemu wydatkowania środków unijnych, co dotyczy się również ustroju oraz organizacji procedur wdrożeniowych oraz ich kontroli sądowej¹⁴.

Poza wymogiem poszanowania zuniwersalizowanych zasad i standardów sprawiedliwości proceduralnej, krajowe procedury wykonawcze ocenia się również w aspekcie efektywności i korelacji z celami i funkcjami unijnej polityki rozwoju¹⁵. Jednym z najważniejszych oczekiwań i wymagań formułowanych wobec procedur wdrożeniowych jest ich skuteczność, co dotyczy się mierzalnych efektów stosowania instrumentów finansowych¹⁶, jak i realnej skuteczności przysługujących jednostkom środków ochrony prawnej¹⁷. Prawo unijne dedykowane polityce rozwojowej stawia zatem wobec krajowych procedur podwójne wymagania po to, by z jednej strony zapewnić efektywne

¹² *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 Wizowej*, Dz.Urz. UE 2021, L 231.

¹³ Por. art. 9, art. 15 oraz załącznik III – *Horyzontalne warunki podstawowe rozporządzenia ogólnego 2021/1060* (takie same warunki określone były w poprzednim rozporządzeniu ogólnym 1303/2013 dotyczącym okresu programowania 2014–2020).

¹⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii*, Dz.Urz. UE 2020, L 4331.

¹⁵ A. Rodriguez-Pose, E. Garcilazo, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, „OECD Regional Development Working Papers” 2013, No. 12, s. 2. i n.

¹⁶ L. Baltina, T. Muravska, *What Institutional Arrangements Exist to Ensure Coherent EU Cohesion Policy Planning Implementation*, [w:] *EU Cohesion Policy*, J. Bachtler et al. (ed.), London 2016, s. 271.

¹⁷ Tzw. formuła Rewe/Comet; por. wyrok TS z 16.12.1976 r., 33–76, Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, EU:C:1976:188.

i szybkie rozdzielanie środków finansowych, z drugiej by zagwarantować prawidłowość identyfikacji celów i adresatów unijnej pomocy.

2. Cele oraz funkcje formalizacji w procedurach wdrożeniowych

Osiągnięciu właściwej efektywności procedur wdrożeniowych służą modyfikacje ich konstrukcji, polegające na zredukowaniu (uproszczeniu) przebiegu postępowania rozpoznawczego (dowodowego) oraz reguł i instytucji odwoławczych. Takie zmiany uzasadnione są tym, że przedmiotem postępowania o dofinansowanie projektów (lub udzielenie innych form wsparcia) nie jest konkretyzacja jakichś praw lub obowiązków, lecz optymalizacja i zwieńczenie całego cyklu działań mających na celu dokonanie podziału środków finansowych przyznanych w ramach danego programu. Podział ten następuje na zasadach równej konkurencji, w której to uczestnicy konkursu rywalizują o dofinansowanie, przedstawiając projekty, które są w sposób punktowy oceniane i kwalifikowane do dofinansowania przez instytucję zarządzającą konkursem.

Krajowe procedury wdrożeniowe cechują również silna formalizacja i podwyższone mierniki staranności stosowane do oświadczeń i dokumentów składanych przez uczestników tych postępowań. *Signum temporis* działania instytucji administrujących absorpcją środków unijnych jest również włączanie w procedury technologii informatycznych w większym stopniu, niż to ma miejsce w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wykorzystywanie środków komunikacji elektronicznej oraz innych specjalnie tworzonych dla ich potrzeb aplikacji jest tu konieczne z uwagi na wyspecjalizowany charakter składanych w tych postępowaniach dokumentów, jak i ich szybki obieg. Ta formalizacja i cyfryzacja procedur wdrożeniowych przynosi korzyści w postaci usprawnienia komunikacji, przyspieszenia oraz zwiększenia stopnia pewności przekazywanych danych i dokumentów. W niektórych sytuacjach prowadzi jednak do naruszenia zasad i ograniczenia dostępu do pomocy realizowanej z funduszy unijnych. Pozytywne i negatywne aspekty tych procesów wywołują dyskusję dotyczącą potrzeby stosowania niektórych wymogów i narzędzi, co wiąże się z tematem relacji między formalną (proceduralną) organizacją krajowych postępowań wdrożeniowych i formalizmem w nich stosowanym a materialnymi celami i funkcjami prawa unijnego oraz unijnej polityki rozwoju. Na tle tej właśnie relacji rodzi się pytanie, czy przypadki zbyt daleko idącej e-formalizacji generują jakieś nowe problemy, czy powielają te już dobrze prawoznawstwu znane, tyle że w nowym wydaniu i odświeżone.

Udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie badawcze wymaga choćby szkicowej charakterystyki istoty i natury formalizmu procesowego. W znaczeniu, które dalej

jest przyjmowane, formalizm ten wiąże się ze strukturą i organizacją postępowania, przy czym samą formę postrzegać należy jako immanentny element funkcjonowania każdego postępowania, który, na płaszczyźnie teoretycznej, wiąże się koegzystencją materialnych i proceduralnych aspektów prawa¹⁸. W odniesieniu do tej cechy systemu prawnego określanej jako „formalizm procesowy” uregulowanie formy, a więc jakiejś uzewnętrznionej postaci czynności konwencjonalnej relewantnej prawnie (w ujęciu doktrynalnym czynności procesowej) spełnia kilka istotnych funkcji: komunikacyjną, porządkującą, delimitacyjną, gwarancyjną i utrwalającą¹⁹.

Rozpatrując prawo jako zjawisko komunikacyjne, czyli dialog między jakimiś ośrodkami prawodawczymi lub decyzyjnymi a adresatami, formalizm procesowy należy postrzegać jako metodę racjonalizacji komunikowania sprowadzającą się do nakazu zastosowania określonej formy w celu uzewnętrzniania i skonkretyzowania jakiegoś aktu mowy (czynności konwencjonalnej), na gruncie danej instytucji proceduralnej. Zastosowanie określonej formy pozwala na zakwalifikowanie danej czynności poprzez identyfikację i delimitację jej elementów konstytutywnych i ocenę jej ważności oraz ustalenie konsekwencji prawnych²⁰.

W dogmatykach zwraca się przede wszystkim uwagę na pragmatyczne funkcje formalizmu, wskazując, że formalizm ogranicza arbitralność działania organów prowadzących dane postępowanie, zapewnia przejrzystość oraz przewidywalność procedowania czy też skraca jego czas. Rozważa się zatem nie tyle jego sens i funkcje, co zasadność istnienia określonych wymogów i sprzężonych z nimi skutków jako adekwatnych i uzasadnionych bądź nadmiernie surowych i restrykcyjnych²¹. Ten negatywny wymiar często wiązany jest nie tyle z pojęciem formalizmu, co z formalizmem stosowania prawa, co prowadzi do jego piętnowania i przeciwstawiania poczuciu sprawiedliwości, racjonalności czy rozsądkowi²².

Nie bez racji wskazuje się na tym tle, że formalizm jest atrakcyjnym podejściem do stosowania prawa ze względu na jego adekwatność do uwarunkowań psychicznych

¹⁸ Szerzej J. Wróblewski, *Materialne i proceduralne aspekty prawa w teorii prawa*, SP-E 1990, nr 45, s. 15 i n.

¹⁹ S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 122-123.

²⁰ S. Czepita, *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12, s. 7 i n.

²¹ T. Zembrzusi, *Formalizm procesowy a skutki wadliwego oznaczenia pisma procesowego spełniającego wymagania środka zaskarżenia*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 1, s. 5 i n.

²² M. Matczak, *Formalność prawa a formalizm w jego sądowym stosowaniu*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 4, s. 21 i n. Te aspekty zresztą bardzo trudno od siebie oddzielić, jako że formalizm, który bywa przedmiotem analiz i krytyki, dotyczy zwykle zastosowania, czyli w istocie wykładni przepisów zawierających jakieś obowiązki i wymogi formalne.

i społecznych, którym podlegają sędziowie i urzędnicy stosujący prawo zawierające rygory formalne. Chodzi tu nie tylko o specyfikę kultury prawnej, doktryny czy edukacji nakierowanej na tekstualizację prawa (wykładnia językowa) i operowanie argumentacją opartą na standardach formalnych, ale również wygodne dla decydentów ograniczenie przesłanek interpretacyjnych. Samo pojęcie formalizmu mieści bowiem w sobie właśnie redukcjonizm, który z jednej strony spełnia funkcje gwarancyjno-porządkujące, z drugiej wywołuje pokusę zastosowania narzędzi ograniczających elementy treściowe, co upraszcza i ułatwia proces decyzyjny²³. Stąd też dyskusja na temat granic tak formalizacji systemu (procedur), jak i formalizmu w stosowaniu prawa pozostaje otwarta. Sprzeciw wobec formalistycznej zasłony rzeczywistych przesłanek rozstrzygnięcia jest bowiem równie mocny, co wobec nadmiernej swobody (dyskrecjonalności) w stosowaniu prawa²⁴.

3. Przypadki e-formalizmu w postępowaniach wdrożeniowych

W procedurach wdrożeniowych formalizm ujawnia się szczególnie w elementach postępowania wykorzystujących „sztywne” i narzucone z góry struktury komunikacji, polegające na stosowaniu formularzy, tzw. generatorów wniosków lub innych szablonów algorytmizujących proces decyzyjny. W postępowaniach tych pojawiają się również elementy formalnej (związanej) oceny dowodów, służące uproszczonemu wykazaniu przesłanek istotnych dla kwalifikacji projektów lub wniosków²⁵.

Takich i podobnych wymogów jest wiele i niektóre z nich budzą zastrzeżenia. Kwestia uzasadnienia takiej formalizacji, w tym stosowania „e-formalizmu”, rozumianego jako informatyczna postać rygorów formalnych, nie jest oczywista, bo nie zawsze widać jej cel lub pożytek. Nie jest to jednak problem, który można by skwitować przez odniesienie do zburokratyzowanych i nakazowo-rozdzielczych systemów administrowania, występujących najczęściej w silnie scentralizowanych państwach. W dużej mierze za komplikację i specyficzną formalizację odpowiada materia unijna i te jej elementy, które determinują procedury wdrożeniowe. W szczególności dlatego,

²³ M. Matczak, *Formalizm prawniczy we współczesnej literaturze anglojęzycznej – zarys definicji*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6, s. 104 i n.

²⁴ J. Leszczyński, *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Kraków 2010, s. 255.

²⁵ Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 10.02.2022 r., V SA/Wa 5080/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CC8603CA55> (10.04.2023), dotyczący sprawy, w której procedura konkursowa ograniczała możliwość wykazania przesłanki kwalifikacji projektu do dofinansowania – wykazania wyboru partnera w projekcie partnerskim w ściśle określony sposób polegający na dołączeniu do wniosku umowy o partnerstwie.

że przedmiotem tych postępowań są projekty zawierające specjalistyczne informacje lub dane skorelowane z treścią programów lub innych instrumentów finansowych, których priorytety, cele szczegółowe lub inne elementy są transponowane na poziom procedur konkursowych w postaci kryteriów wyboru projektów.

Opisane wymogi i kryteria określane są zazwyczaj w regulaminach, co rodzi pytanie o zakres ich obowiązywania, gdyż procedury ustawowe mają charakter wyłącznie ramowy²⁶. W orzecznictwie przyjmuje się, że związanie uczestników aplikujących o dofinansowanie postanowieniami regulaminów (będących elementem tzw. systemów realizacji programów, które nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego), wynika z dobrowolnego przystąpienia do procedury konkursowej. Podkreśla się jednak, że związanie to zachodzi tylko w takim zakresie, w jakim postanowienia konkursowe nie są sprzeczne lub nie kolidują przepisami prawa (powszechnie obowiązującego), jak i zasadami prawa²⁷. W tej perspektywie regulacje konkursowe stanowić mogą podstawę sądowej kontroli legalności zakwalifikowania projektu lub oceny wniosków, co dotyczy się również wymogów formalnych²⁸.

Dynamika i elastyczność formuł rozdziału środków pomocowych sprawia, że w systemie krajowym funkcjonuje wiele różniących się między sobą regulaminów konkursowych, przygotowywanych najczęściej przez instytucje zarządzające programami. Ich ujednoliceniu służą wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ale nie oznacza to, że wszystkie procedury są znormalizowane. Swoboda kształtowania regulaminów i stopnia ich formalizmu jest więc całkiem spora, mimo służebnej funkcji procedur wdrożeniowych.

²⁶ Por. przepisy regulujące ocenę projektów zawarte w rozdziale 5 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1057 ze zm.), mającej w zakresie procedury wdrożeniowej zastosowanie do rozdziału środków pomocowych w latach 2006–2013; rozdziale 13 *Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 818) oraz rozdziale 14 *Ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027* (Dz.U. 2022, poz. 1079).

²⁷ Wyroki NSA z 20.10.2010 r., II GSK 1110/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/055B2F0576> (10.04.2023) oraz 27.10.2010 r., II GSK 1097/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B41B505807> (10.04.2023).

²⁸ Wyroki NSA z 16.12.2010 r., II GSK 1377/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/538D3251C3> (10.04.2023) oraz 18.05.2011 r., II GSK 817/11, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D6636EF2B5> (10.04.2023).

4. Formalizacja procedur wdrożeniowych a krajowe orzecznictwo

Jednym z kluczowych elementów prawidłowego funkcjonowania tych procedur jest kontrola sądowa, której wyniki wyznaczają również granice dozwolonego formalizmu. Specyfiką kontroli sądowej jest jej jednostkowy i incydentalny charakter, bowiem jest ona uruchamiana w trybie skargowym wyłącznie z inicjatywy podmiotu domagającego się ochrony. Niemniej jest ona dostępna wszystkim uczestnikom postępowań konkursowych (lub innych postępowań, których przedmiotem jest udzielenie wsparcia ze środków unijnych), co na bazie analizy orzecznictwa pozwala postawić pewne generalne wnioski.

Sądy administracyjne aprobują zwiększony formalizm postępowań konkursowych i nakładane na uczestników wymogi, w tym w postaciach informatycznych. W orzecznictwie stwierdza się, jako założenie wyjściowe, że procedury konkursowe charakteryzują się daleko posuniętym formalizmem, „z czym każdy przystępujący do konkursu musi się liczyć”²⁹. Podkreśla się, że formalizacja ma na celu nie tylko zapewnienie równego dostępu do środków z UE, ale także zdyscyplinowanie wnioskodawców i zachowanie przez nich należytej staranności w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej po to, by doszło do szybkiego wyboru najlepszego projektu³⁰. Akcentuje się też podwyższoną staranność uczestników konkursu, których powinnością jest „dostosowanie się do zasad postępowania konkursowego”, „uważne zapoznanie się z priorytetami konkretnego programu” oraz „staranne i odpowiadające założeniom danego programu przygotowanie dokumentacji konkursowej”³¹.

Jednakże zgoda judykatury na ponadstandardowy formalizm i stosowanie wymogów znanych tylko tym procedurom warunkowana jest przestrzeganiem zasad dekodowanych z prawa unijnego czy też korespondującego z nim prawa krajowego, w szczególności proklamowanych w traktatach, rozporządzeniach horyzontalnych i krajowych ustawach wdrożeniowych. Obowiązek poszanowania tych zasad, jak się

²⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.08.2018 r., III SA/Wr 273/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/92D340B50A> (10.04.2023).

³⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 16.12.2020 r., III SA/Gl 632/20, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/555F3274D2> (10.04.2023).

³¹ Wyroki NSA z 30.03.2010 r., II GSK 309/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A25E31538D> (10.04.2023) oraz 3.08.2016 r., II GSK 2884/16, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/61BC9D0DC7> (10.04.2023); 3.02.2017 r., II GSK 60/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ED0B45AD03> (10.04.2023) oraz wyroki WSA w Warszawie z 26.08.2010 r., V SA/Wa 1627/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/571D412E66> (10.04.2023); WSA w Białymstoku z 7.09.2016 r., I SA/Bk 793/16, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1C01BA7852> (10.04.2023) i WSA w Bydgoszczy z 10.08.2021 r., II SA/Bd 274/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DF436C9F3E> (10.04.2023).

podkreśla, dotyczy każdego etapu konkursu – począwszy od momentu przygotowywania regulaminu i formularza aplikacyjnego aż po jego zakończenie³². Zwiększony formalizm, zdaniem judykatury, nie daje koncesji na zbyt formalistyczne stosowanie prawa, godzące w zasady sprawiedliwości proceduralnej, jak i cele unijnej polityki rozwoju.

Do zasad, którymi najczęściej operują sądy, należy zasada równego dostępu do pomocy, która nakłada na instytucje odpowiedzialne za realizację zadań polityki rozwoju obowiązek równego traktowania wszystkich beneficjentów pomocy oraz formułuje zakaz jakiegokolwiek faworyzowania lub dyskryminowania niektórych z nich³³. Naruszeniem tej reguły jest stosowanie w stosunku do niektórych podmiotów dodatkowych kryteriów formalnych, względnie wyłączenie stosowania określonych kryteriów wobec innych. Również zgodnie z tą zasadą każdy wniosek musi być oceniony wyłącznie na podstawie kryteriów znanych uczestnikom w chwili ogłoszenia konkursu i niezmiennych w toku postępowania³⁴.

Z naruszeniem zasady równego dostępu do pomocy unijnej wiąże się wymogi przejrzystości, rzetelności i bezstronności. Pierwszy to skierowany do instytucji zarządzających konkursami nakaz jasnego i precyzyjnego określenia kryteriów kwalifikowania projektów. Przejrzystość realizuje się też w dostępności i pełnej informacji o trybie i warunkach wyboru projektów. Podobnie rzetelność dotyczy ustanowienia jasnych i zrozumiałych dla wnioskodawców kryteriów wyboru projektów oraz zgodności postępowania właściwej instytucji z przyjętym przez nią i podanym do powszechniej wiadomości trybem³⁵. Z kolei zasada bezstronności ustanawia zakaz wprowadzania preferencji dla określonych grup czy rodzajów wnioskodawców lub projektów³⁶.

Wymogi te odnoszone są w szczególności do regulaminów, których jasność służyć ma gwarantowaniu pewności i stałości obowiązywania kryteriów wyboru projektów do dofinansowania i eliminowaniu w tym zakresie jakichkolwiek domniemań stwa-

³² Wyroki NSA z 14.06.2017 r., II GSK 1549/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/70C76F1717> (10.04.2023) oraz 20.06.2017 r., II GSK 1597/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/18BC3AE272> (10.04.2023).

³³ Wyroki NSA z 7.08.2014 r., II GSK 1711/14, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BF2B1D5CA1> (10.04.2023) oraz 10.03.2022 r., I GSK 274/22, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/364D4B6BCB> (10.04.2023).

³⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.07.2021 r., II SA/Bd 121/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AA4DF6829E> (10.04.2023).

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 9.02.2022 r., V SA/Wa 5245/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/62752C8669> (10.04.2023).

³⁶ J. Jaśkiewicz, *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, tezy do art. 37, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/zasady-realizacji-programow-w-zakresie-polityki-spojnosci-587616207> (7.04.2023).

rzających ryzyko zaistnienia pola dla jakiegokolwiek dowolności³⁷. W orzecznictwie podkreśla się, że niepewność co do rozumienia istotnego dla oceny projektu kryterium i związane z nią ryzyko niewłaściwego wypełnienia wniosku, wywołana nieprecyzyjnymi określeniami lub wytycznymi dla wnioskodawców zawartymi w dokumentacji konkursowej, nie może prowadzić do negatywnej oceny projektów³⁸.

Warte upowszechniania spojrzenie na formalizm zawierają orzeczenia NSA z 20 listopada 2009 r.³⁹ oraz 17 sierpnia 2010 r.⁴⁰ W pierwszym z nich NSA skonstatował, że wszelka ocena projektów konkursowych musi polegać na badaniu, czy spełnione zostały wymogi konkursu, nie zaś na badaniu, czy zostały tylko „wypełnione instrukcje”. Natomiast w drugim, że nawet przy sformalizowanej procedurze znaczenie jej poszczególnych postanowień musi być ustalane „wszechstronnie i racjonalnie, a nie mechanicznie”. Podobnych wniosków dostarcza lektura uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 21 stycznia 2022 r.⁴¹ dotyczącego sprawy, w której uczestnik postępowania wycofał wniosek o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w sektorze rolnictwa za pośrednictwem aplikacji „eWniosekPlus” (po to, by go poprawić), a następnie tego samego dnia wniósł go ponownie. Organy prowadzące postępowanie przyjęły jednak, że cofnięcie pierwszego wniosku wywołało nieodwracalny skutek prawny i drugiego wniosku nie przyjęły. W pozytywnym dla strony wyroku sąd administracyjny zaakcentował różnicę między formalizmem prawa a formalizmem jego stosowania, puentując, że w określonych sytuacjach, do których zalicza się kontrolowany przypadek, zachodzi potrzeba wzglądu na „rzecz rozsądku i poczucia sprawiedliwości”. Jak orzekł sąd, skoro uchybienie popełnione przy podejmowaniu przez stronę jest wynikiem oczywistej, niezawinionej omyłki, poprawionej w tym samym dniu, to niezrozumiałe jest czynienie z formalnej konstrukcji elektronicznej aplikacji służącej do składania wniosków kluczowego argumentu dotyczącego treści oświadczenia woli strony, wykluczającego możliwość korekty (zmiany) zgłoszonego żądania.

³⁷ Wyroki NSA z 17.08.2010 r., I GSK 856/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7D54116A7D> (10.04.2023); 1.12.2016 r., II GSK 5141/16, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E05FCFB571> (10.04.2023); 8.02.2017 r., II GSK 131/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/71E30497BF> (10.04.2023) oraz 14.06.2017 r., II GSK 1549/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/70C76F1717> (10.04.2023).

³⁸ Wyrok NSA z 28.10.2010 r., II GSK 1178/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/58D6BB3BBC> (10.04.2023).

³⁹ Wyrok NSA z 20.11.2009 r., II GSK 907/09, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EFC51A255D> (10.04.2023).

⁴⁰ Wyrok NSA z 17.08.2010 r., II GSK 856/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B76D1F9A63> (10.04.2023).

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 21.01.2022 r., V SA/Wa 3398/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D1D1DD5CEF> (10.04.2023).

5. Wnioski

Na tle szkicowego, z racji redakcyjnej objętości artykułu, przeglądu orzecznictwa dostrzec można, że różnego rodzaju wymogi formalne zawarte w procedurach konkursowych i w regulaminie, dotyczące także zastosowania elektronicznych form komunikacji⁴², mają istotne znaczenie dla sytuacji prawnej beneficjentów pomocy unijnej i ich gwarancji, gdyż spełnienie tych warunków decyduje o zakwalifikowaniu uczestnika do procedury konkursowej albo wyborze danego projektu do dofinansowania. W tej perspektywie szczególnie wrażliwe są te wymogi, które wynikają z regulaminów konkursowych niebędących prawem powszechnie obowiązującym. Wymogi te, choć usprawiedliwiane potrzebą zapewniania należytej efektywności postępowania, nie mogą być sprzeczne z prawem unijnym i prawem krajowym oraz ich zasadami. Chodzi tu w szczególności o zasady równego dostępu do pomocy oraz zasady bezstronności i przejrzystości, korelujące z zasadami ogólnego postępowania administracyjnego.

To konieczne i zarazem stanowiące istotę kontroli sądowej ograniczenie formalizmu procesowego wpisuje się w europejskie dążenie do zapewnienia „dobrej i skutecznej” administracji publicznej. Nowoczesne procedury trzeciej generacji, nawet te najbardziej ukierunkowane na efektywność, muszą respektować rozwiązania prawne zapewniające odpowiednie standardy ochrony praw uczestników oraz realizację zasad równości i proporcjonalności, zgodnie z którymi administracja powinna podejmować decyzje dotyczące praw i interesów osób tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu. Innymi słowy, założeniem jest tu ukształtowanie formalizmu na odpowiednim poziomie⁴³.

W rezultacie związanie formalizmem w celu osiągnięcia szybkości i sprawności nie może być wykorzystywane do nieuzasadnionego odebrania wnioskodawcom prawa do rzetelnej, wszechstronnej oceny ich wniosków i projektów, a następnie prawa do weryfikacji negatywnej oceny i zajęcia stanowiska. Takie podejście, jak się wydaje, reprezentują sądy administracyjne, które uwzględniając pragmatykę postępowań konkursowych, wymagają jednak przestrzegania w nich standardów proceduralnych i zasad polityki rozwojowej. Zwiększony formalizm jest zatem aprobowany, ale pod

⁴² Przykładowo w wyroku z 7.07.2021 r., V SA/Wa 3153/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF97F31568> (10.04.2023) WSA w Warszawie uznał za dopuszczalny regulaminowy tryb komunikacji z wnioskodawcą *via* e-mail oraz obowiązek tegoż w zakresie zapewnienia prawidłowego działania adresu poczty elektronicznej, w tym poprzez sprawdzanie zawartości folderu „spam”.

⁴³ Z. Kmiecik, *Zarys teorii...*, s. 88 i n.

warunkiem, że jest on zrozumiały, jasno wyrażony i tak samo osiągalny dla wszystkich uczestników.

Takie też jest spojrzenie judykatury na wprowadzone w regulaminach „nowości” dotyczące wymogów stosowania jakichś narzędzi informatycznych. Cyfryzacja procedur sama w sobie nie tworzy bowiem pod względem oceny prawnej innych problemów niż „zwykły” formalizm. Są one tak samo rozpatrywane i kontrolowane pod względem legalności, jak inne wymogi formalne. Również sposoby podejścia do problemu e-formalizmu są takie same, jak do tradycyjnych postaci stawianych warunków: w pierwszym rzędzie bada się ich umocowanie w systemie źródeł prawa, dalej rozważa wykładnię i zastosowanie przepisów formalizujących w perspektywie ewentualnej kolizji z zasadami, którymi operują i które „ważą” sądy, w coraz częściej spotykanym argumentacyjnym sposobie uzasadniania swoich rozstrzygnięć⁴⁴.

Innymi słowy, napięcia generowane przez cyfryzację i formalizację procedur wdrożeniowych, związane zwłaszcza z ich zbyt formalistycznym stosowaniem, pozostają niezmiennie, co, w naszej ocenie, stanowi pochodną samej natury komunikacji przez prawo. Wyzwania generowane przez e-formalizm należy zatem postrzegać jako kolejną odsłonę (postać) problemów dobrze prawnikom znanych, choć tradycyjnie rozstrzyganych raczej *ad casum* aniżeli w sposób uniwersalny.

Nowością, która pojawia się w tym obszarze, jest natomiast źródło formalizmu. Dotyczy ono jednak nie tyle samej postaci wymogu formalnego i konsekwencji jego zastosowania albo niezastosowania, lecz tego, czy dany wymóg wynika z prawa powszechnie obowiązującego, czy też z innego normatywu. W tym drugim przypadku test walidacji powinien być i raczej bywa zdecydowanie głębszy i tu otwiera się w szczególności pole do rozwiniętej argumentacji odwołującej się do celów, funkcji i zasad danej instytucji oraz – w tej optyce – jej wymogów formalnych.

Bibliografia

- Baltina L., Muravska T., *What Institutional Arrangements Exist to Ensure Coherent EU Cohesion Policy Planning Implementation*, [w:] *EU Cohesion Policy*, J. Bachtler et al. (ed.), London 2016.
- Cieślak S., *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008.
- Czepita S., *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12.

⁴⁴ Szerzej por. T. Grzybowski, M. Sarnowiec-Cisłak, *Ważenie zasad prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6, *passim*.

- Grzybowski T., Sarnowiec-Cisłak M., *Ważenie zasad prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6.
- Jaśkiewicz J., *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/zasady-realizacji-programow-w-zakresie-polityki-spojnosci-587616207>.
- Kamiński M., *Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2018, *Monografie*.
- Klat-Wertelecka L., Knysiak-Sudyka H., *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 7.
- Kmiecik Z., *Idea procedur trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawie dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, *Monografie*.
- Leszczyński J., *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Kraków 2010.
- Łaszczycza G., Matan A., *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2018, *Księgi Jubileuszowe*.
- Matczak M., *Formalizm prawniczy we współczesnej literaturze anglojęzycznej – zarys definicji*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6.
- Matczak M., *Formalność prawa a formalizm w jego sądowym stosowaniu*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 4.
- Rodriguez-Pose A., Garcilazo E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, „OECD Regional Development Working Papers” 2013, No. 12.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, *Monografie*.
- Tridimas T., *The General Principles of EC Law*, Oxford 2000.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, *Monografie*.
- Wróblewski J., *Materiałne i proceduralne aspekty prawa w teorii prawa*, SP-E, 1990, nr 45.
- Zembrzusi T., *Formalizm procesowy a skutki wadliwego oznaczenia pisma procesowego spełniającego wymagania środka zaskarżenia*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 1.

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA¹

DIGITALISATION OF CRIMINAL JUSTICE

ABSTRACT: Digitisation of the judiciary is one of the elements of building e-government to make it easier for EU citizens to access public services. Electronic tools can be applied in all areas related to criminal justice and concern: serving, conducting, preserving and transmitting evidence, organizing remote trials, participating in procedural actions, registering hearings and operating databases. Electronic tools support judicial cooperation in criminal matters and speed up the process of information exchange. However, in preparing regulations for the digitisation of justice, national and EU legislators should keep in mind the need to comply with fair trial standards, especially the right to a defense.

KEYWORDS: digitalisation of criminal justice, video-conferencing in criminal proceedings, electronic tools in criminal proceedings and cooperation in criminal matters

CYFRYZACJA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH KARNYCH

ABSTRAKT: Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości stanowi jeden z elementów budowania e-administracji w celu ułatwienia obywatelom UE dostępu do usług publicznych. Narzędzia elektroniczne mogą mieć zastosowanie we wszystkich obszarach związanych z wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych i dotyczyć: doręczania, przeprowadzania, zabezpieczania i przekazywania dowodów, organizacji zdalnych rozpraw, uczestnictwa w czynnościach procesowych, rejestracji rozpraw i funkcjonowania baz danych. Narzędzia elektroniczne wspomagają współpracę sądową w sprawach karnych i przyspieszają proces wymiany informacji. Przygotowując regulacje dotyczące cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, ustawodawca krajowy i unijny powinni jednak mieć na względzie konieczność

¹ Dr Aleksandra Sołtysińska, Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński, <https://orcid.org/0000-0003-4211-229X>.

przestrzegania standardów dotyczących sprawiedliwego procesu, a zwłaszcza prawa do obrony.

SŁOWA KLUCZOWE: cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, videokonferencja w sprawach karnych, narzędzia elektroniczne w postępowaniach karnych i współpracy w sprawach karnych

1. Introduction

The purpose of this article will be to present the EU projects on the digitization of criminal justice and on judicial cooperation in criminal matters, as well as Polish regulations on the possibility of using electronic tools in the criminal proceedings and within the framework of cooperation with other EU Member States in criminal matters. The implementation of electronic tools in criminal proceedings must be considered from the EU and national perspectives. The development of cross-border cooperation and the need to exchange information and contacts makes it necessary for national digitalisation projects to correlate not only with the requirements of interoperability but also to ensure standards based on fundamental rights.

According to Article 67 TFEU² access to justice and facilitating cooperation between Member States are among the main objectives of the EU's area of freedom, security and justice. The EU shall constitute an area of freedom, security and justice with respect for fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States. The Charter of Fundamental Rights in its Article 47 guarantees right to an effective remedy and to a fair trial.³ In the past decade the European Commission and the Member States have acknowledged the need for effective justice systems and have taken a number of initiatives that have produced positive results as regards the digitalisation of justice. To date, criminal judicial cooperation in the EU is based on the use of electronic tools to transfer information, and an example of successful cooperation is the Schengen Information System, which allows information on wanted persons and objects to be easily placed and then read. Judges in the EU are also successfully using electronic tools prepared by the European Judicial Network, an example of which is the Atlas platform that allows them to identify competent judicial authorities to cooperate with in order to execute European arrest warrants or to question witnesses.

² The Treaty on the Functioning of the European Union, consolidated version: OJ C 326, 26.10.2012, p. 47-390.

³ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, pp. 391-407.

The latest plans of the European Commission are presented in the Communication “Digitalisation of justice in the European Union. A toolbox of opportunities”⁴ and on 1 December 2021, the European Commission submitted a proposal for a new regulation on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters, and amending certain acts in the field of judicial cooperation.⁵ The need to speed up work on the development of digitalisation of the judiciary was recognized after the outbreak of the epidemic caused by the COVID-19 virus. The latest Polish regulations on the possibility of using electronic tools in the criminal proceedings, especially video-conferencing, appeared exactly as a response to the problems associated with the epidemic. It can even be said that the epidemic caused by the COVID-19 virus changed the approach to electronic tools and the scope of their use.

2. EU-initiated development of criminal justice digitalisation

In the aforementioned Communication “Digitalisation of justice in the European Union. A toolbox of opportunities” the European Commission stressed that the recent “2020 Strategic Foresight report”⁶ recognised the crucial importance of the digital transformation of public administrations and justice systems throughout the EU. In the July 2020 Security Union Strategy, the European Commission committed to actions to ensure law enforcement and justice practitioners can better adapt to new technology, in particular by having access to new tools, acquire new skills and develop alternative investigative techniques.⁷ The Council Conclusions “Access to justice – seizing the opportunities of digitalisation”⁸ of 13 October 2020 set out specific proposals for the mutual reinforcement of policies relating to effective access to justice and digitalisation.

In order to take full advantage of the benefits of digital technologies in judicial proceedings, the Communication issued by the European Commission has two objec-

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Digitalisation of justice in the European Union. A toolbox of opportunities” 2.12.2020, COM/2020/710 final (further: the Communication).

⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters, and amending certain acts in the field of judicial cooperation, COM(2021) 759 final.

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en (10.10.2022).

⁷ COM/2020/605 final.

⁸ OJ C 342I, 14.10.2020, p. 1.

tives: at the national level, it aims at further supporting Member States to move ahead their national justice systems towards the digital era, by enhancing the cooperation and digital uptake of the different national judicial authorities, for the full benefit of citizens and business; and at the European level it aims at further improving cross-border judicial cooperation between competent authorities.⁹

In preparing this Communication on the digitisation of justice, the European Commission has used the data it has collected so far regarding the progress of the implementation of electronic tools. The European Commission noticed that the results portray a very varied landscape across the Member States. The development of digitisation and the degree of use of electronic tools varies from country to country as well as from one area of the judiciary to another. One area where a slow pace of digitalisation has been encountered relates to registers and databases. Another issue in EU justice is the persisting use of paper files, which continues to dominate national and cross-border judicial proceedings.¹⁰

As a side note, it is worth noting that the use of paper versions of court records and other documents not only hinders their remote transfer in the context of criminal judicial cooperation but may involve a restriction of the right to defense. Polish attorneys argue that difficulties in execution of the right to defense arise especially when using the voluminous files of pre-trial proceedings conducted by the prosecutor. Once an indictment is filed, paper case files are made available to the accused and defense attorneys in the court reading room. Defenders and the accused must prepare for themselves copies of relevant documents that do not exist in electronic form. At the trial stage, on the other hand, all trial records are available the day after they are posted in the computer system of the court in question. Defense counsel and the accused, as well as other parties to the proceedings, can read them anywhere by logging into the system. It seems that the preparation of electronic versions of the most important pre-trial documents would significantly speed up the process and facilitate not only the defense but also the work of the judge, since court case files cannot be taken out of the court building.

Timely access to case files in the pre-trial stage of criminal proceedings is protected by Article 7 of Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings¹¹ and remote access to case files could support effective implementation of that right. Defence lawyers must be granted access not only to the European arrest warrant form,

⁹ The Communication, p. 2.

¹⁰ *Ibidem*, p. 4.

¹¹ OJ L 142, 1.6.2012, pp. 1-10.

but also to all essential documents underlying the national arrest warrant on which an warrant is based. Access to case files in the issuing state is particularly essential to enable effective dual defence in European arrest warrant proceedings.¹² Digitalisation should also be used to promote dual legal representation in compliance with Article 10(4) of Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings.¹³

The European Commission concluded in its Communication, that lack of forward planning and coordination have led to the creation of a variety of national IT tools, resulting in challenges for achieving swift cross-border interoperability. It is therefore essential that agencies and bodies such as the EU Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), the European Public Prosecutor's Office (EPPO), the European Anti-Fraud Office (OLAF) and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) agree on a common approach that ensures smooth and secure cooperation with Member States, while complying with the applicable legal framework, in particular as regards personal data protection.¹⁴ The December 2020 Council conclusions on "The European arrest warrant and extradition procedures – current challenges and the way forward" underlined that digitalisation should play a central role in the operation of the European arrest warrant.¹⁵

In the Communication under review, the European Commission prepared a toolbox for the digitalisation of justice consisting of 4 categories:

1. financial support to Member States;
2. legislative initiatives, to set the requirements for digitalisation in order to promote better access to justice and improved cross-border cooperation;
3. IT tools, which can be built upon in the short to medium term and used in all Member States – it is important that existing and new IT tools are interoperable by default, accessible for persons with disabilities, user-centred, fast, secure, reliable, resilient and data-driven and ensure privacy, data protection and transparency;

¹² FairTrials, *Briefing Paper on the Communication on Digitalisation of Justice in the European Union*, 2021, <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2021/11/DIGITALISATION-OF-JUSTICE-IN-THE-EUROPEAN-UNION.pdf> (10.10.2022).

¹³ OJ L 294, 6.11.2013, pp. 1-12.

¹⁴ The Communication, p. 5.

¹⁵ Council conclusions "The European arrest warrant and extradition procedures – current challenges and the way forward" 2020/C 419/09 OJ C 419, 4.12.2020, pp. 23-30.

4. promotion of national coordination and monitoring instruments which would allow regular monitoring, coordination, evaluation and exchange of experiences and best practices.¹⁶

The toolbox comprises binding and non-binding measures. In the European Commission opinion mandatory digitalisation seems necessary, for example, in the area of cross-border judicial cooperation procedures, to enable effective and swift cross-border communication.

The European Commission also referred to recent studies,¹⁷ that have found that judicial authorities are increasingly adopting artificial intelligence-based applications. Of particular interest in the field of justice are the anonymisation of court decisions, speech-to-text conversion and transcription, machine translation, chatbots supporting access to justice and robot process automation.

The Commission considered¹⁸ that certain uses of artificial intelligence applications in the justice sector pose particular risks to fundamental rights. This perspective was shared by stakeholders such as European and national bar associations, legal practitioners, academics and civil society organisations in their reactions to the open public consultation on the AI white paper February-June 2020.¹⁹

The European Commission proposed better IT tools for access to information through the interconnection of registers. The Member States have exchanged criminal records information since April 2012²⁰ using reference implementation software made available by the European Commission. This approach was strengthened in April 2019, with the adoption of a Regulation (EU) 2019/816²¹ establishing a centralised system for identifying Member States holding conviction information on non-EU

¹⁶ The Communication, p. 6.

¹⁷ The staff working document accompanying the Communication and the European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, *Study on the Use of Innovative Technologies in the Justice Field*, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4fb8e194-f634-11ea-991b-01aa75ed71a1/language-en> (10.10.2022).

¹⁸ The Communication, pp. 12–13.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12270-White-Paper-on-Artificial-Intelligence-a-European-Approach/public-consultation> (10.10.2022).

²⁰ On the basis of Council Framework Decision 2009/315/JHA, OJ L 93, 7.4.2009, p. 23 and Council Decision 2009/316/JHA, OJ L 93, 7.4.2009, p. 33.

²¹ Regulation (EU) 2019/816 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 establishing a centralised system for the identification of Member States holding conviction information on third-country nationals and stateless persons (ECRIS-TCN) to supplement the European Criminal Records Information System and amending Regulation (EU) 2018/1726, OJ L 135, 22.5.2019, p. 1.

nationals and stateless persons (ECRIS-TCN). The mentioned system is now being developed by eu-LISA.

The European Commission is correctly pointing out the need to improve the exchange of criminal records since the Council Framework Decision 2008/675 of 24 July 2008 on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings²² explicitly orders national courts to take into account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings.

Which is also important, Directive (EU) 2015/849²³ requires Member States to interconnect their national beneficial ownership registers. The European Commission considers that the beneficial ownership registers interconnection system (BORIS) will serve as a central search service for all related information. This will enhance transparency of beneficial ownership in view of better prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing.²⁴

In the opinion of the European Commission, another useful tool is video-conferencing. Whenever possible, Member States should recur to the use of video-conferencing. The use of video-conferencing in judicial proceedings, where permissible by law, substantially reduces the need for burdensome and cost-intensive travel and may facilitate proceedings. While many video-conferencing solutions are already used at national level, the 2019-2023 Action Plan European e-Justice²⁵ cites the use of video-conferencing in cross-border proceedings as a priority. The use of video-conferencing should not infringe the right to a fair trial and the rights of defence, such as the rights to attend one's trial, to communicate confidentially with the lawyer, to put questions to witnesses and to challenge evidence.

The European Court of Human Rights (further: ECtHR) generally recognizes that video-conferencing as a form of participation of the accused in criminal proceedings is generally compatible with the concept of a fair and public trial. However, in the ECtHR's view, the use of this technology must in each case serve a legitimate purpose,

²² Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings, OJ L 220, 15.8.2008, pp. 32-34.

²³ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, OJ L 141, 5.6.2015, pp. 73-117.

²⁴ The Communication, p. 16.

²⁵ 2019-2023 Action Plan European e-Justice, OJ C 96, 13.3.2019, p. 9.

and the procedures for the accused's explanations and participation in the trial must comply with the requirements of a fair trial, as set forth in Article 6 of the ECHR,²⁶ and ensure the accused's effective right to defense. In particular, the accused must be able to follow the proceedings and be heard without technical hindrance, and must be able to communicate effectively and confidentially with his or her defense counsel.²⁷ The foundations of the standard of a fair remote hearing were laid by ECtHR case law in Italian cases, most notably in *Viola v. Italy*²⁸ and *Asciutto v. Italy*.²⁹

Moreover, in many of its rulings, the ECtHR has pointed out as an argument for the admissibility of video-conferencing the fact that it is an important instrument of international legal assistance, and the literature recommends its use as an effective instrument of judicial cooperation in, for example, European arrest warrant cases. During the COVID-19 outbreak in European justice systems, video-conferencing became the only possible form of hearing that provided relative protection for the court and the participants in the proceedings from contracting the virus.

Activities for which video-conferencing is an unhelpful form include judicial confrontation of witnesses or defendants because of the psychological implications of judicial assessment of the credibility of the confronted trial participants, not limited to simply checking the logical, internal consistency of the content of each statement. Experience in the use of video-conferencing also shows that it is more effective if it is carried out at the request of the parties and trial participants, rather than by an arbitrary decision of the court.³⁰

The European Commission has an idea to make e-CODEX the gold standard for secure digital communication in cross-border judicial proceedings. Together with the Communication, the European Commission adopted a legislative proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a computerised system for communication in cross-border civil, commercial and criminal proceedings (e- CODEX system) and amending Regulation (EU) 2018/1726.³¹

e-CODEX is the main tool for establishing an interoperable, secure and decentralised communication network between national IT systems in cross-border civil and criminal proceedings. It is a software package that enables connection between

²⁶ European Convention on Human Rights, Rome 4 November 1950.

²⁷ C. Kulesza, *Rozprawa zdalna oraz zdalne aresztowanie w świetle konwencyjnego standardu praw oskarżonego*, "Białostockie Studia Prawnicze" 2021, vol. 26, no. 3, p. 207; A. Lach, *Udział oskarżonego w czynnościach procesowych w drodze videokonferencji*, "Prokuratura i Prawo" 2009, vol. 9, pp. 29-30.

²⁸ ECtHR judgment of 5 October 2006 in *Marcello Viola v. Italy*, application no. 45106, HUDOC.

²⁹ ECtHR judgment of 27 November 2007 in *Asciutto v. Italy*, application no. 35795/02, HUDOC.

³⁰ C. Kulesza, *Rozprawa zdalna...*, pp. 211-212.

³¹ COM/2020/712 final.

national systems, allowing users, such as judicial authorities, legal practitioners and members of the public, to send and receive documents, legal forms, evidence and other information in a swift and safe manner. It is intended to underpin the decentralised IT system to be established in the context of the new regulations concerning service of documents and taking of evidence.³²

In its Communication on the digitalisation of justice in the EU the European Commission identified the need to modernise the legislative framework of the Union's cross-border procedures in civil, commercial and criminal law, in line with the "digital by default" principle, while ensuring all necessary safeguards to avoid social exclusion. The e-Justice Communication via On-line Data Exchange (e-CODEX) system is the main tool of this type developed to date.

The European Commission adopted the proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters, and amending certain acts in the field of judicial cooperation.³³ This Regulation should cover the digitalisation of written communication in cases with cross-border implications falling under the scope of the European Union legal acts in civil, commercial and criminal matters. These acts should be listed in Annexes to this Regulation. For the purposes of this Regulation, Member States should be able to use instead of a national IT system, a Commission-developed software.

The analysis of the Communication presented above indicates that the European Commission intends to take significant steps to accelerate the digitalisation of justice to be served by the discussed legislative proposals and technical support to Member States. Such an approach is important especially from the perspective of the development of judicial cooperation between Member States and important to ensure the same standards of protection for participants in judicial proceedings.

3. Polish regulations on the rules of conducting a remote trial

Polish regulations on conducting trials in criminal cases using electronic tools that allow participation via video-conferencing are not fully clear and provoke many questions in terms of interpretation as well as justification for the legal solutions.

³² The Communication, p. 16.

³³ COM/2021/759 final.

Article 374 of the Code of Criminal Procedure³⁴ – regarding the presence of the accused at the trial – was modified by the Law of 19 June 2020 on interest rate subsidies for bank loans granted to entrepreneurs affected by COVID-19 and on simplified proceedings for approval of the arrangement in connection with the occurrence of COVID-19.³⁵ The purpose of the introduction of Article 374 § 3-9 of CCP was to implement “the needs for speeding up the proceedings, reducing the inconvenience for the participants and limiting the risks associated with the state of epidemics or a state of epidemic emergency.”³⁶ The Polish legislator also pointed out that “conducting a procedural action or participating in a procedural action remotely does not violate the principle of directness” and in support of this thesis cited the Supreme Court’s decision of 7 August 2013, II KK 153/13,³⁷ which expressed the view that:

In accordance with the principle of directness, it is necessary to strive in the course of the proceedings for the court to come into direct contact with individual evidence. Witnesses should give their testimony in the course of the hearing before the court, answering the questions of the parties and the judge. Such direct contact with the evidence allows the judge to evaluate it most fully. However, absolute adherence to this principle would result in a number of cases in which it would not be possible to issue a ruling. Hence, the legislator introduced provisions in CCP that constitute exceptions to the principle of directness.

According to the Polish legislator, the principle of directness regarding the hearing of witnesses and the taking of evidence at the trial will be guaranteed in the case of a procedural action carried out with the use of devices allowing for the direct and simultaneous transmission of images and sound.

The first directive of the principle of directness, which prescribes that evidence be taken at trial, is satisfied. The party, including the accused, is not present in the courtroom, but according to Article 374 § 4 of CCP, the case is heard at trial, only that the party is in another place, and contact with the court is made using technical devices that allow real-time participation in the taking of evidence through the transmission of video and audio. The party attending in another place sees and hears

³⁴ Act of 6 June 1997 Code of Criminal Procedure, consolidated text: “Journal of Laws” 2022, item 1375 (further: CCP).

³⁵ “Journal of Laws” 2021, item 1072, as amended.

³⁶ Ninth Legislature, Sejm. print No. 362 Explanatory Memorandum to the Law of 19.06.2020 on interest rate subsidies for bank loans granted to entrepreneurs affected by COVID-19 and on simplified proceedings for approval of the arrangement in connection with the occurrence of COVID-19.

³⁷ LEX No. 1356410.

everything that happens in the courtroom, and has direct contact, making it possible, for example, to ask questions.³⁸

In the case of the second directive of the principle of directness recommending direct contact between the court and the evidence, the question arises as to whether a hearing by video-conference provides such contact. Due to the direct transmission of video and audio, the court can see and hear the parties, including the accused, and observe their behavior during the trial activities, including the accused's explanations. The court has similar opportunities for sensory contact with the evidence as during the hearing in the courtroom. From this point of view, the court's perception of the behavior of a witness or party is similar to that during direct contact, although not identical. Difficulties in contact may arise primarily due to technical interference, but limitations due to the inability to establish personal contact with the witness are also important. The essence of the analyzed directive of the principle of directness is generally satisfied, but in the case of the most valuable evidence, in the conduct of which direct contact is important, the court should strive to conduct it in the courtroom or through a delegated judge. In conclusion, it must be said that formally, in the case of a remote hearing, the court does not have direct contact with the person being heard, however, thanks to technical devices, the purpose of this directive is achieved in most cases.

The remote method of questioning makes it possible to fully implement the third directive of the principle of directness, as the court has the opportunity to use primary evidence. The remote form of the trial does not limit the principle of directness, while it hinders the principle of the right to defense when the defense counsel is in the courtroom and the accused is outside it. In such a procedural situation, telephone contact between the defense counsel and the accused is provided. However, this form of communication does not fully compensate for the lack of direct contact, which at least makes it possible to consult in the course of the taking of evidence, making it possible to react in real time to the statements of those being questioned. The remote hearing therefore limits the way the defense is conducted.³⁹

CCP defines the scope of subjects of a remote hearing, as well as indicating the conditions for holding it. The catalog of subjects for which the trial can be conducted remotely is closed. In this form, the trial may be attended by the prosecutor and other parties: the accused, the subsidiary or private prosecutor. Article 374 § 4 of CCP does

³⁸ D. Świecki [in:] B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Code of Criminal Procedure. Volume I. Commentary updated*, LEX/el. 2022, Article 374.

³⁹ *Ibidem*, Article 374.

not mention the procedural representatives of the parties. The defense counsel may also participate in the remote trial, but this is allowed only if the trial is conducted in this form for the accused deprived of liberty. The defense counsel then participates in the trial at the place of residence of the accused. However, in such a case, the defender has a choice, as he can also appear in the courtroom. Then both his and the court's contact with the accused is in remote form. On the other hand, the participation of the attorney representing the victim is not envisaged in this form, although with regard to the subsidiary or private prosecutor, when they are deprived of liberty, the hearing in this form can be held.

It seems that the content of Article 374 § 3-9 of CCP has not been sufficiently thought out by the Polish legislator. The situation of the parties to the proceedings has been unreasonably differentiated and the legal solution adopted insufficiently allows the use of the benefits of the possibility of using electronic tools. The first question concerns the possibility of remote participation in the trial by a public prosecutor other than the prosecutor. The literature⁴⁰ suggests that by using the word "prosecutor" the Polish legislator excluded the possibility of applying this form of participation in the trial to non-prosecutorial public accusers such as police officers. The combination of the fact that the accused is deprived of his liberty with the right of his counsel to participate in the trial by video-conference is also little understood. The second important question concerns the prosecutor's privilege – at his motion he can participate remotely in the trial while the other parties do not have the right to make such a request. Meanwhile, it seems legitimate to argue that since the parties have the right to participate in the trial – except when their presence is mandatory – they should also be able to choose whether they want to participate remotely or stay in the courtroom.⁴¹

Participation via video-conference is not always regarded as equivalent to being physically present at a trial. We can find opinions that a trial where a defendant is only allowed to appear remotely is considered trial *in absentia* for the purposes of execution of the European arrest warrant.⁴² Therefore on a national level, remote hearings should not be imposed without the accused's consent.

⁴⁰ *Ibidem*, Article 374.

⁴¹ Ł. Brzezowski views the differentiation of the parties' situation a little differently – *Udział prokuratora w rozprawie i posiedzeniu zdalnym*, "Prokuratura i Prawo" 2021, vol. 3, pp. 45-46.

⁴² H. Brodersen, V. Glerum, A. Klip, *Improving Mutual Recognition of European Arrest Warrants for the Purpose of Executing Judgments Rendered Following a Trial at which the Person Concerned Did Not Appear in Person*, pp. 66-67, <https://www.inabsentiaeaw.eu/wp-content/uploads/2020/02/InAbsentiaeAW-Research-Report-1.pdf> (10.10.2022).

The organization of the trial in remote form is regulated by Article 374 § 5 of CCP. It is required that a court referendary or an assistant judge employed by the court in whose district the party resides be present at the place of residence of one of the subjects listed in Article 374 § 4 of CCP: the accused, the subsidiary or private prosecutor who are deprived of liberty. The introduction of the condition of the presence of one of these persons at the place where the party resides, without specifying that it is the seat of the court, means that it can be a separate room outside the seat of the court, but also a room in the court outside the courtroom. In the remote trial formula, the court is in the courtroom, so the trial takes place in two places, i.e. in the courtroom and in the party's room, which can be located at the court seat or outside it. In addition, the party's venue may be the seat of another court in whose district the party resides, in which case an employee of that court is present at the party's location. It can also be a place other than the seat of the court in which the party resides, such as a detention center or prison, but the court employee indicated in Article 374 § 5 of CCP must also be present at this place. It is surprising why the Polish legislator requires the presence of the most qualified court personnel instead of secretarial staff or reporters. The analyzed regulation also ignores the possibility of participation of a representative of the prison service instead of a court employee. Prison service representatives are on site at the prison when, meanwhile, a court employee would have to come, which in the case of large cities and the distances between the court and the prison will be problematic.

Article 374 § 7 of CCP regulates how defense counsel can contact the accused when defense counsel is in the courtroom and the accused is elsewhere. In such a situation, either the accused or the defense counsel may file a motion to order a break in the hearing in order to make contact by telephone. The condition for granting this request is that it serves the purpose of exercising the right of defense. According to the Helsinki Foundation for Human Rights, Article 374 § 7 of CCP leaving in the hands of the court the ability to decide when contact between defense counsel and the client is reasonable, will constitute a straightforward way to violate the right to defense, and this regulation is difficult to reconcile not only with the requirements posed by Article 6 § 3(c) of the ECHR, but also with the requirements of Directive 2013/48/EU.⁴³

On the other hand, in the opinion of FairTrails speaking to a lawyer by phone or video-conference is not a replacement for in-person counsel. Lawyers' ability to fulfil key aspects of their role is limited if a lawyer is only able to communicate with

⁴³ C. Kulesza, *Rozprawa zdalna...*, p. 216.

the accused remotely. Lawyers are less able to ensure that the accused's rights are properly respected, and to prevent coercion or ill-treatment. FairTrials indicates that there is limited possibility for confidential interaction between lawyers and accused persons during remote hearings. In the light of the mentioned Directive 2013/48/EU and Directive 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings⁴⁴ this can have serious implications for both the effectiveness of legal assistance and a defendant's ability to understand and be actively involved in the hearing.⁴⁵

4. Polish regulations on the taking of evidence using video-conferencing

According to the wording of Article 177 § 1a of CCP, the questioning of a witness may be carried out with the use of technical devices that allow this activity to be carried out at a distance with simultaneous direct transmission of video and audio. In proceedings before the court, a court registrar, an assistant judge or a clerk employed by the court in whose district the witness resides shall participate in the activity at the place where the witness resides. The presence of a court employee is understandable, as the identity of the witness and the conditions under which the interrogation will take place must be identified. At the place of residence of a witness examined by video-conference, a prison service officer may be present instead of a court employee – if the witness is in a penitentiary or detention center. If a witness who is a Polish citizen resides abroad, a consular officer may be present during the questioning.

In a situation where the identity of the witness has been confirmed and the conditions of his questioning are not in doubt, it seems that during the subsequent questioning of the same person by the same court, the presence of a court employee is unnecessary, and the witness could testify via video-conference while being in any place. In more complicated cases, the time of questioning a witness is long and for this reason divided into parts.

In the same way as questioning a witness, the procedural action of asking questions of experts or taking explanations from the accused, whose presence at the trial is mandatory, can be carried out.⁴⁶ Video-conferencing is useful especially when questioning the experts who prepared the opinion in the case. Often, opinions are prepared

⁴⁴ OJ L 65, 11.3.2016, pp. 1-11.

⁴⁵ FairTrials, *Briefing...*

⁴⁶ Articles 197 § 3 and 377 § 3 of CCP.

by experts from cities other than the seat of the court, and the use of electronic tools makes it possible to speed up the procedural action of questioning experts. When questioning experts, the presence of a court employee should be the exception and not the rule. First of all, it is more convenient for experts working at scientific institutes to connect remotely from their place of work, and secondly, in this case, problems of identification are usually not encountered. It therefore seems advisable to amend the provisions under review.

5. Conclusions

Digitisation of the judiciary is one of the elements of building e-government to facilitate citizens' access to public services. The digitisation of the judiciary, viewed from the perspective of the legislator, requires the introduction of legal regulations on the principles of using electronic tools and securing the fundamental rights of participants in judicial proceedings. The rules for the use of electronic tools should facilitate the conduct of criminal trials, and if only the parties request it their participation in the hearings can be remote if only in a specific case it does not impede the procedural activities. Most EU citizens are accustomed in their daily lives to using tools that allow remote communication. However, the digitisation of justice must not leave digitally excluded persons on the sidelines. Digitisation of justice is extremely important from the perspective of developing judicial cooperation in criminal matters, so that access to documents, databases and evidence does not cause unnecessary delay. In conclusion, the development of electronic tools in the criminal justice system poses many new challenges for the legislature and judicial authorities, which should be solved soon.

Bibliography

2019-2023 Action Plan European e-Justice, OJ C 96, 13.3.2019.

Brodersen H., Glerum V., Klip A., *Improving Mutual Recognition of European Arrest Warrants for the Purpose of Executing Judgments Rendered Following a Trial at which the Person Concerned Did Not Appear in Person*, <https://www.inabsentieaw.eu/wp-content/uploads/2020/02/InAbsentiEAW-Research-Report-1.pdf>.

Brzezowski Ł., *Udział prokuratora w rozprawie i posiedzeniu zdalnym*, "Prokuratura i Prawo" 2021, vol. 3.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Di-

- gitalisation of justice in the European Union. A toolbox of opportunities” 2.12.2020, COM/2020/710 final.
- Council conclusions “The European arrest warrant and extradition procedures – current challenges and the way forward” 2020/C 419/09 OJ C 419, 4.12.2020.
- Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, OJ L 141, 5.6.2015.
- ECtHR judgment of 27 November 2007 in *Asciutto v. Italy*, application no. 35795/02, HUDOC.
- ECtHR judgment of 5 October 2006 in *Marcello Viola v. Italy*, application no. 45106, HUDOC.
- European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, *Study on the Use of Innovative Technologies in the Justice Field*, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4fb8e194-f634-11ea-991b-01aa75ed71a1/language-en>.
- FairTrials, *Briefing Paper on the Communication on Digitalisation of Justice in the European Union*, 2021, <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2021/11/DIGITALISATION-OF-JUSTICE-IN-THE-EUROPEAN-UNION.pdf>.
- <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12270-White-Paper-on-Artificial-Intelligence-a-European-Approach/public-consultation>.
- https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en.
- Kulesza C., *Rozprawa zdalna oraz zdalne aresztowanie w świetle konwencyjnego standardu praw oskarżonego*, “Białostockie Studia Prawnicze” 2021, vol. 26, no. 3.
- Lach A., *Udział oskarżonego w czynnościach procesowych w drodze videokonferencji*, “Prokuratura i Prawo” 2009, vol. 9.
- Świecki D. [in:] B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Code of Criminal Procedure. Volume I. Commentary updated*, LEX/el. 2022, Article 374.

CZEŚĆ 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 KOSTIĆ¹

DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF DIGITAL SKILLS AND DIGITAL EDUCATION TOWARD THE PHENOMENON OF LITERACY/ILLITERACY²

ABSTRACT: In the paper, the author highlights the notion of literacy/illiteracy. Literacy is the ability to use the available system of symbols, which are at the heart of learning and teaching, for the purpose of understanding and compiling, or for the purpose of making communication sense and knowledge. Literacy is a wider concept of a printed word that is read or written. It is shaped by context, participants, and applied technologies. Today's context includes the development of technologies, along with visual, audio, gesture, space, or multimedia discourse. Some scholars claim that there was always a crisis moment in relation to literacy, historically observed. Taking into account tradition, criticism and approaches in relation

¹ Miomira Kostić, LL.D, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia, <https://orcid.org/0000-0002-1802-7733>.

² On August 2, 2018, Prof. Dr. Miomira Kostic received a letter of invitation from Dr hab. Elżbieta Szczot, prof. of KUL, President of the PTSE Lublin Branch for the participation at the Conference: Section of Law and European Institutions at the Polish Association for European Studies, which was planned to be held on September 20-23, 2018, Lublin, at the John Paul II Catholic University of Lublin, as well as in Lviv Ukraine, under the title "Institutional and political transformations of the European Union and the Member States". That was the starting point for Miomira Kostić's paper work to participate in the International Conference Citizen-centric eGovernment in the European Union 8-9 June 2022, organized by Jean Monnet Module eGovernment - European Challenges for Public Administration in EU Member States and Partner Countries eGovEU+ Jagiellonian University in Krakow Chair of European Law in cooperation with Pedagogical University of Cracow Institute of Law and Economics.

to literacy, UNESCO documents have separated four areas of literacy understanding: literacy as an independent set of skills; literacy as something that is being applied, practiced and established; literacy as a learning process; literacy as text, content of words. Also, UNESCO defines digital literacy, as a special need that people can be functional in digital world, especially in everyday life using e-government. Criminological literature does not have a single understanding of how education can affect the manifestation of delinquency activities (pessimistic and optimistic currents), although statistical data show that among the delinquents there are a large number of those with low education and a lower degree of culture.

KEYWORDS: literacy, illiteracy, culture, delinquency, UNESCO, digital skills

ROZWÓJ E-ADMINISTRACJI W KONTEKŚCIE UMIEJĘTNOŚCI CYFROWYCH I EDUKACJI CYFROWEJ WOBEC ZJAWISKA PIŚMIENNOŚCI/ANALFABETYZMU

ABSTRAKT: W artykule zwrócono uwagę na pojęcie piśmienności/analfabetyzmu. Umiejętność czytania i pisania to umiejętność korzystania z dostępnego systemu symboli, które leżą u podstaw uczenia się i nauczania, w celu ich zrozumienia i skompilowania lub w celu nadania komunikacji sensu i treści. Umiejętność czytania i pisania to szersza koncepcja drukowanego słowa, które jest czytane lub pisane. Jest ona kształtowana przez kontekst, uczestników i zastosowane technologie. Dzisiejszy kontekst obejmuje rozwój technologii wraz z dyskursem wizualnym, dźwiękowym, gestykulacyjnym, przestrzennym i multimedialnym. Niektórzy badacze twierdzą, że zawsze istniał moment kryzysowy w stosunku do piśmienności, obserwowany w historii. Biorąc pod uwagę tradycję, krytykę i podejścia do piśmienności, w dokumentach UNESCO wyodrębniono cztery obszary rozumienia piśmienności: piśmienność jako niezależny zestaw umiejętności; piśmienność jako coś, co jest stosowane, praktykowane i ustanawiane; piśmienność jako proces uczenia się; piśmienność jako tekst, treść słów. Ponadto UNESCO definiuje alfabetyzm cyfrowy jako szczególną ludzką potrzebę funkcjonowania w cyfrowym świecie, zwłaszcza w życiu codziennym i korzystania z technologii e-administracji. Choć w literaturze kryminologicznej nie ma jednolitego podejścia do wpływu edukacji na pojawianie się działań przestępczych (nurt pesymistyczny i optymistyczny), to dane statystyczne wskazują, że wśród przestępców jest duża liczba osób o niskim wykształceniu i niższym stopniu kultury.

SŁOWA KLUCZOWE: alfabetyzacja / umiejętność czytania i pisania, analfabetyzm, kultura, przestępczość, UNESCO, umiejętności cyfrowe

1. Introduction

Being literate means the ability to read and write. Literacy also includes knowledge of the system of writing and reading, as well as the correct grammatical and stylistic writing skills.³ Therefore, at first glance, literacy should be a word that everyone understands well. But at the same time, literacy is, conceptually, the term that carries complexity and dynamism in itself, and which is constantly explained and determined in many ways. The perceptions, widely circulated to the public, on the notions of literacy or illiteracy, are constantly influenced by academic research, work programs of various institutions, national determinations, cultural values, as well as personal experiences.

In the academic community, literacy theories developed starting with those which focus on an individual, to those who represent a much more complex view and which include a much wider social context of a “literate environment”, or “literate society”. Their, however, influences the support and enabling of the literacy practices of the population. As a result of the development of these perceptions and advances in relation to literacy, as well as the understanding of the international political community, there have been some visible shifts. First, from the understanding of literacy as a simple process for achieving basic cognitive skills, to the use of these skills in ways that contribute to socio-economic development, all the way to expanding the capacity of social consciousness and critical reflection as a basis for personal and social change.

What is available on the Internet, as an open library, can certainly be sublimated through literacy definitions, such as: the quality or level of someone’s literacy, the quality of reading or writing; or, having the education: “to examine someone’s education;” or, knowledge of a particular subject or field of science: “improving someone’s knowledge of finance.”⁴

Apparently simply, these definitions can also be shown in their complexity. Hence, literacy is the ability to use the available system of symbols, which are the basis of learning and teaching for the purpose of understanding and compiling, or for the purpose of making communication sense and knowledge. Literacy is a wider concept of a printed word that is read or written. It is shaped by context, participants, and the technologies applied. Today’s context includes the development of technologies, along with visual, audio, gesture, space, or multimedia discourse.⁵

³ *Rečnik srpskog jezika [Dictionary of the Serbian Language]*, Novi Sad 2007, p. 930.

⁴ *Dictionary.com*, <http://dictionary.reference.com/browse/literacy> (28.06.2022).

⁵ UNESCO, *What You Need to Know about Literacy, How Does UNESCO Define Literacy?*, <https://www.unesco.org/en/education/literacy/need-know> (28.06.2022).

Being literate is the heart of learning in any subject area. In fact, being literate is a prerequisite for learning. In the way that students increasingly progress during their education, the concept of literacy becomes more and more challenging. Students use different sources of knowledge, with increasingly complex languages and structures, or with particularly sophisticated graphic and numerical aspects. They learn writing and reading strategies, use different records and suitable data sources in each area.

In addition, literacy has always included a collection of cultural and communication practices, which is shared among members of a particular group. How does a society and technology and literacy change? A man of the 21st century must have a wide range of abilities and skills; numerous forms of literacy. Their literacy, like reading the press on-line or participating in virtual classrooms or using different services over e-government, is a multiplicative, dynamic, and flexible skill. Similar to the past, forms of literacy are inseparably linked to historical circumstances, life opportunities, and social paths of individuals and groups.

Finally, literacy implies a continuity of learning, enabling an individual to achieve their goals, to develop their potential and knowledge, and to participate fully in their community and wider social environment.⁶

Also, UNESCO defines digital literacy⁷

as the ability to access, manage, understand, integrate, communicate, evaluate and create information safely and appropriately through digital technologies for employment, decent jobs and entrepreneurship. It includes skills such as computer literacy, ICT literacy, information literacy and media literacy which aim to empower people, and in particular youth, to adopt a critical mindset when engaging with information and digital technologies, and to build their resilience in the face of disinformation, hate speech and violent extremism.⁸

Still, we can read that

despite the steady rise in literacy rates over the past 50 years, there are still 773 million illiterate adults around the world, most of whom are women. These numbers produced by the UIS are a stark reminder of the work ahead to meet the Sustainable Development

⁶ *Ibidem.*

⁷ See: UNESCO, *A Global Framework of Reference on Digital Literacy Skills for Indicator 4.4.2*, "Information Paper No. 51" 2018, UIS/2018/ICT/IP/51, <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip51-global-framework-reference-digital-literacy-skills-2018-en.pdf> (28.06.2022).

⁸ UNESCO, *What You Need to Know about Literacy, What Is Digital Literacy and Why Is It Important?*, <https://www.unesco.org/en/education/literacy/need-know> (28.06.2022).

Goals (SDGs), especially Target 4.6 to ensure that all youth and most adults achieve literacy and numeracy by 2030.⁹

2. Historical review of literacy and illiteracy

Some scientists, who for decades have dealt with the phenomenon of literacy, such as Graff, (Graff, 1994), argue that historically speaking, literacy has always had its crisis moments, and schools and universities have consistently represented attractive targets with established responsibility and guilt for illiteracy in difficult times. In addition to existing contradictions, literacy levels of the population spontaneously serve as symbols and symptoms, causes and consequences. They are in themselves appropriate, simple symbols of mass criticism that does not go to the source of the problem and does not lead to its solution. That's why the author quotes the words of historian Michael Katz that nearly forty years ago education was proposed as a means to solve every major social problem.¹⁰

Graff even distinguishes several key points that relate to the literacy history. Namely, he points out that literacy, as well as education and learning, has its own historical foundations. These processes are also strongly resistant to change. Their basics are "fundamentally complex," practical and theoretical. Literacy places itself in a hierarchical relationship of power and wealth, as opposed to egalitarian democracy, and as its contribution to the development of the economy, politics, and society. Even elementary literacy, as well as learning and practice, represent a psychic, neurological, and cognitive action. Becoming literate is a complex task. Therefore, different social circumstances, the importance of media, technology, pedagogy and institutional settings do not in themselves imply an individual's motivation. Recognizing needs, sometimes defensive, sometimes filled with fear, and sometimes great satisfaction, is undoubtedly a greater incentive than biological age and social status. The great dream of the reformers was to create formal, compulsory, mass public schools "like the expected

⁹ UNESCO, *Literacy*, <http://uis.unesco.org/en/topic/literacy> (29.06.2022).

¹⁰ H. J. Graff, *Literacy, Myths, and Legacies: Lessons from the history of Literacy* [in:] *Functional Literacy: Theoretical Issues and Educational Implications*, L. Verhoeven (ed.), 1994, p. 38, https://books.google.rs/books?hl=sr&dr=&id=z7nbgVnZyYMC&oi=fnd&pg=PA37&dq=history+of+literacy&ots=KMw46lcL6&sig=laSLEIovvw36eMUh3FgVhprYw_s&redir_esc=y#v=onepage&q=history%20of%20literacy&f=false (20.06.2022).

side for the virtual universal transmission of a minimum level of literacy, reciprocally distributed with the basic dogmas of secular morality.”¹¹

Literacy is a part of elementary education. However, the main difficulties are the prevalence of recording unequal opportunities and schooling, from radically different bases for children from unequal social classes, races, and ethical groups, and professor's expectations, in connection with the obedience of different young people. Gender access is also significant. Motivation among young people varies widely, in different social lines, but also between children and young people of the same origin.

Similarly to individuals following different paths towards literacy and learning, historically human societies have taken different paths in attaining higher levels of popular literacy.¹²

For example, in the United States, there is a long tradition in the state's efforts to literalize the population, which is longer than two hundred years. From the earliest days of the founding of a federal state, governments have always provided funds to justify, encourage and expand programs to help adults overcome educational difficulties that prevent successful and responsible participation in the life and progress of one nation. Therefore, at the federal level, the United States organized evening schools for adults, education through courses, and education for naturalized Americans. Records in state archives contain evidence of organized education for adults, dating back to the 18th century. Until the early 1960s, the poverty and literacy of adults became the subject of attention again in the United States. In 1964, the Economic Opportunity Act was adopted, which in its head stipulates the normative basis of the basic adult education program as a special budget line. In the first year, after the law was passed, the United States allocated \$ 18.6 million for various adult education programs.¹³

In Europe, EU education ministers have set a common goal to reduce the rate of fifteen-year-olds who have not mastered reading basics from the current 20% to 15% by 2020. According to the PISA Report of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), in 2009, 41% of pupils in Bulgaria did not reach an adequate level of functional literacy, and in Romania the number is 40.4%. Still, the number of functionally illiterate people decreased by 10.1 percentage points in Bulgaria in 2006 and 13.1 percentage points in Romania. In 2009, the smallest functionally illiterate pupils in the EU recorded in Finland 8.1%.

¹¹ *Ibidem*, p. 50.

¹² *Ibidem*, pp. 43-52.

¹³ An American Heritage. Federal Adult Education. A Legislative History 1964–2013, https://lincs.ed.gov/publications/pdf/Adult_Ed_History_Report.pdf p.10, *of the Adult Education Act*, <http://www.naepdc.org/issues/AEAHistort.htm> (18.06.2022–26.04.2023).

According to PISA report for 2009, the percentage of students in Serbia who did not reach the level of functional literacy decreased from 52% in 2006 to 33% in 2009. According to students' reading literacy, Serbia was ahead of Bulgaria, Romania, Montenegro and Albania, and lagged behind Slovenia and Croatia. The report showed that there is a significant gap between the sexes in the EU, as the number of boys (26.6%) who are not literate enough is significantly higher than girls (13.3%). Among the sexes, the lowest number is seen in the Netherlands, where, according to data from 2009, 10.8% of girls and 17.9% of boys did not master enough reading and writing. Denmark followed (11.5% of girls and 19% of boys) and Belgium (13.8% girls and 21.5% boys). This gap is most pronounced in Malta, where 48.4% of boys did not master enough writing and reading, while the girl was 24.4%, followed by Bulgaria (52% boys and 29.2% girls) and Lithuania (35.5% of boys and 13% of girls).¹⁴

In countries where illiteracy is eradicated, it is not included in the census. In our country it is regularly monitored, and registers are kept for all persons older than ten years. According to the 2002 census, there were 232,925 illiterates in Serbia, which was 3.5% of the total population over ten years old. Of the number of illiterates, 81.1% were in central Serbia, or 188,835 persons, and in Vojvodina 44,090, or 18.9%. At the same time, the share of illiterates in the total population over ten years was 3.8% in central Serbia, and 2.4% in Vojvodina.¹⁵ The results of the 2012 census showed that the number of illiterate people in Serbia has been halved compared to the 2002 census, and now there are about 165,000, of which more than 80% are women. Incomplete primary school has about 677,000 inhabitants of Serbia or 11%, and in 2002 there were more than one million. With higher education in Serbia, there are slightly more than 650,000 inhabitants, which is almost 11%, as opposed to 2002, when it was 6.52%. Computer illiteracy affects more than 50% of the population of Serbia.¹⁶

In Serbia, in town Niš which is in the third place by number of population, after Belgrade and Novi Sad, there are some interesting population data. Facts about

¹⁴ *Insufficient Literacy Problem in Both the EU and Serbia*, <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/4670-nedovoljna-pismenost-problem-i-u-eu-i-srbiji> (24.03.2015). Cit. per M. Kostić, *The Significance of Illiteracy: The Past or Contemporary Phenomenon* [in:] *Projekat "Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU": zbornik radova*, vol. 7, G. Obradović (ed.), Niš 2020, p. 53.

¹⁵ *Image of Illiteracy in Serbia*, "Belgrade: Demographic Review" 2003, vol. 4, no. 16, p. 1, <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/porodica/Demografski%20pregled/2003/16%20Slika%20nepismenosti%20u%20Srbiji.pdf> (24.03.2015). Cit. per M. Kostić, *The Significance of Illiteracy...*

¹⁶ „165,000 people in Serbia are illiterate”, <http://www.dnevnik.rs/drustvo/u-srbiji-165000-nepismenih> (24.03.2015). Cit. per M. Kostić, *The Significance of Illiteracy: The Past or Contemporary Phenomenon* [in:] *Projekat "Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU": zbornik radova*, vol. 7, G. Obradović (ed.), Niš 2020, p. 54.

population of 10 years and older by literacy, and illiterate by age, per censuses show that number of illiterates in total of city of Niš was 18.845 in 1961; i.e., the share in total population was 12,70%. But in 2011, it was 2.697 (1.04%). The dominant group of people always was the one between 35-64 years old, until censuses of 2002 and 2011. Still, according to census in 2011 the dominant group of illiterate population is 65 and over years old.¹⁷

3. Areas of understanding the character of literacy

Since the mid-20th century, scientists have begun to devote special attention to defining literacy, and their work has had direct implications in the approaches to the practice and policy of individual countries. Scientists from a wide range of disciplines, in the fields of psychology, economics, linguistics, sociology, anthropology, philosophy and history, have begun to participate in a debate on what is literacy and how it is broadly related to education and learning. Taking into account tradition, criticism and approaches to literacy, UNESCO documents have separated four areas of literacy comprehension. These are literacy as an independent set of skills, literacy as something that is being applied, practiced and established; literacy as a learning process, literacy as text, and content of words.¹⁸

Literacy as a stand-alone skill set includes reading, writing, and speaking skills. The most common understanding of literacy is precisely that it is a set of assessable skills, especially cognitive skills of reading and writing, which are independent of the context in which they have been acquired since that person's past life. This understanding of literacy also includes computing, as well as the ability to access knowledge and information.

The next field of understanding of literacy refers to how literacy is applied, practiced and established, and more is a way of drawing attention to literacy as a skill applied in the right way. In the 1960s and 70s, the importance of literacy in this understanding in the context of socio-economic development was initially emphasized.

Literacy as a learning process implies that when one learns, they become literate. It is one of the andragogical principles, or the theory of adult education, according to

¹⁷ Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, *Statistički godišnjak Grada Niša* [*Statistical Yearbook of the City of Niš*], Grad Niš 2019, pp. 92-95.

¹⁸ *Understandings of Literacy* [in:] UNESCO, *Education for All Global Monitoring Report 2006: Literacy for Life*, p. 148, https://www.coexploration.org/global_ocean_literacy/2014/workshop/LinkedDocuments/chapt6_eng.pdf (29.06.2022).

which the student is at the center of the educational process, with the critical reflection of that center.

Literacy as text, content composed of words is the fourth way of understanding literacy as the subject matter, in which the nature of that text is compiled and used by an individual. The texts vary, depending on the subject and genre. This method involves an analysis of content, similar to a socio-linguistic discourse.¹⁹

Explanations of literacy inevitably lead to the explanation of the opposite phenomenon – illiteracy. One of the archeologists of philosophical thought of the 20th century A.N. Alfred North Whitehead said: “Not ignorance, but the ignorance of ignorance is the death of knowledge.” Different notions are indicated in science, such as illiteracy, semi-literacy, or functional illiteracy followed by frustrations, anxiety and disappointment of an illiterate person. In addition, there is a reference to hidden illiteracy, which means ignoring your own ignorance. Illiterate people hide their illiteracy from themselves, and often do not fully understand the information and ideas they receive from the outside world. And since illiteracy has never been identified as such by an illiterate person itself, it is hidden from others.²⁰

4. The consequences of illiteracy

Illiteracy can affect both the individual and the society as a whole. This relates to the following aspects of life: the limitation of the ability to receive and understand complementary information; unemployment (the unemployment rate is 2-4 times higher for those with lower education levels than for those with higher education); lower salary; doing simpler jobs; limitation of lifelong learning opportunities and professional development; an uncertain financial situation; adding little importance to reading and education in the family, which often leads to the intergenerational transmission of illiteracy; low self-esteem, which can lead to isolation; health effects (illiterate people experience injuries at work, they need a longer recovery and more frequently abuse medication, due to ignorance about how to protect their health and because they have difficulties reading and understanding relevant information such as warnings, dosing, contra-indications).

Illiteracy has its consequences for society. Since literacy is an essential means for an individual and society to be competitive in the conditions of a new global economy,

¹⁹ *Ibidem*, pp. 149-152.

²⁰ *Applied Scholastics*, <http://www.appliedscholastics.org/education-issues/hidden-illiteracy-the-ignorance-of-ignorance.html> (20.06.2022).

many positions remain unfilled due to the lack of personal ability to reach them. Difficulties in understanding social resources reduce the level of community involvement and participation in a civil society.²¹

Criminological literature does not have a single understanding of how education can affect the manifestation of delinquency activities (pessimistic and optimistic currents)²² although statistical data show that among the delinquents there are a large number of those with low education and a lower degree of culture.²³ Among many factors related to the school's impact on crime, school failures, school drop-outs and low level of education are particularly high. Poor effects in learning, repetition of grades, poor progress in learning school materials affect the inability to acquire the necessary knowledge and education, the lack of working habits, and the appearance of certain behavioral disorders, such as: alcoholism, drug addiction, prostitution, or committing criminal offenses.²⁴

The drop-out factor is considered to be the main cause of delinquency and the emergence of drug addiction among children. The results of the research are sometimes contradictory, especially when it is found that many deviant behaviors are done by those who attend school, but it is, again, easier to discover or arrest those who have left school. Likewise, it is more likely that delinquent behavior, especially what is done with a peer group, will make it easier to make a decision to leave the school.²⁵ The school environment, as well as the difficulty of fitting into newly formed relationships, requires the ability to adapt, which has an almost decisive contribution to the child's further attitude towards school and education, and the possible occurrence of deviant and delinquent behavior, even more than the contribution of intellectual abilities.

However, the processes of education and training, although they contain a number of shortcomings of technical and substantive nature cannot have direct effect criminogenic factors. When a child comes from a degraded family, the school can hardly affect the child in the opposite direction from that in the family, which is primary,

²¹ *Consequences of Illiteracy in Quebec*, <https://fondationalphabetisation.org/en/illiteracy/about-illiteracy/consequences/> (19.06.2022).

²² Lombroso pointed out that children who already seem to be stigmatized criminals in elementary school should be separated and subjected to special treatment, designed to strengthen inhibitory factors and suppress criminal instances. H. Mannheim, *Comparative Criminology*, vol. 1, London 1970, p. 224.

²³ M. Milutinović, *Kriminologija* [Criminology], Belgrade 1988, pp. 323-324.

²⁴ S. Konstantinović-Vilić, V. Nikolić-Ristanović, M. Kostić, *Kriminologija* [Criminology], Niš 2012, p. 364.

²⁵ Clinard states the classification of ways to leave further education, such as: involuntary abandonment, abandonment due to mental retardation and leaving school by intellectually capable children. B. M. Clinard, *Sociology of Deviant Behavior*, New York 1968, p. 715.

because the new environment, with special demands and a specific authoritative relationship, only burdens and confuses an already victimized child. Parents themselves will become discouraged in conditions of social isolation, poverty, marital separation or lack of social support, and as a consequence of their demoralization, they will be less able to establish contact with children of lower intellectual abilities and to support them in developing emotional control, learning and other social skills. All of these disadvantages influence the child to be poorly prepared for the social and educational requirements set by the school. Also, a child entering school with developed abilities to exhibit aggressiveness and feeling unfulfilled is poorly prepared to master reading, which is the most important educational task of the first years of school.

In addition, another feature in many high-risk factors regarding reporting violence and antisocial behavior in children is the lack of family support for achieving good behavior at school as well as the commitment to successfully deal with school material. Children from such families are closer to children of similar attitudes and behaviors, which creates great difficulties for teachers who unconsciously become inconsistent in their attitude towards pupils, verbally abuse them and create a violent relationship with children. Therefore, some sociologists point out that the “irony of life experience” violent patterns of teacher behavior revive the family experience of high-risk children and increase their problematic behavior. Thus, between aggressive, defenseless children and teachers, a gap is created that prevents the provision of support to problematic children. This can particularly be reflected in contacts between parents and teachers, in which the parent feels humiliation and pain due to the child’s behavior.²⁶

Those children who exhibit early and continuous antisocial behavior are more likely to show failure in learning in elementary school and lack of attachment to school. The early manifestation of continuous antisocial behavior in the early years of the primary school predicts that criminal and violent behavior will occur later. Children who exhibit antisocial behavior, such as aggression, negativistic mood and anger outbursts during primary school age, are more likely to engage in crime and violence as adolescents and adults than children who do not exhibit antisocial behavior. Failure in learning is a risk factor of violence and delinquency, which is an indicator in the later years of elementary schooling, while the lack of attachment to the school leads to greater inclination towards delinquency than to young people who accept their position and role of pupils as something that is desired and leads to training for life.

²⁶ J. D. Coie, *Prevention of Violence and Antisocial Behavior* [in:] *Preventing Childhood Disorders, Substance Abuse and Delinquency*, R. D. Peters, R. J. McMahon (eds.), London–New Delhi 1966, pp. 7–9.

5. A few final considerations

Communication among the members of the group is not unique for human race, but members of other higher and lower animal species have their own particular communication. However, finding the letter is nevertheless an incomparably more important means of communication than any other “material aid through which messages arrive from their source (provider) to those to whom they are intended (recipients).” As Zvonarević observes, discovering writing has enabled messages among people to be sent and received, regardless of the one who sent them or created them. Because the scope of the message no longer depended on the strength of a person’s voice, or the sound of drum beats.²⁷

The way, means, and goals achieved by exchanging messages among people is conditioned by the numerous exogenous and endogenous characteristics, and in particular the ultimate invisible, near, or visible goals that are intended to be achieved. Nor is any effect of a message being acceptable to society at a given moment, nor is it always unacceptable. The end of the 20th and the beginning of the 21st century brought a new, accelerated form of communication, through a special technical means, computers, and the virtual world, the Internet. Technical literacy has triggered many of the world’s revolutions at the turn of the 21st century, on the one hand, while many individual aspirations, aspirations, events, in individual human lives have brought unprecedented challenges.

The issue of literacy and literacy of the population is not an individual, no regulated process, which should depend on the will of individuals. It is a state issue, as a priority necessary to achieve the national interest of the people, and therefore it must function with certain budgetary standards, envisaged not only for achieving the ultimate goal – the basic literacy of the population, but for creating a highly sophisticated network of experts and institutions, did it. The eradication of illiteracy in our country must be a priority task for all educated people. The need for school and acquiring knowledge should take us back to the times of Dositej Obradovic, whose “Life and Adventures” continues to tell us about people’s urgent desire for knowledge.

²⁷ M. Zvonarević, *Socijalna psihologija* [Social Psychology], Zagreb 1976, p. 379.

Bibliography

- An American Heritage Federal Adult Education: A Legislative History 1964-2013 chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lincs.ed.gov/publications/pdf/Adult_Ed_History_Report.pdf.
- Applied Scholastics*, <http://www.appliedscholastics.org/education-issues/hidden-illiteracy-the-ignorance-of-ignorance.html>.
- Clinard B. M., *Sociology of Deviant Behavior*, New York 1968.
- Coie J. D., *Prevention of Violence and Antisocial Behavior* [in:] *Preventing Childhood Disorders, Substance Abuse and Delinquency*, R. D. Peters, R. J. McMahon (eds.), London-New Delhi 1966.
- Consequences of Illiteracy in Quebec*, <https://fondationalphabetisation.org/en/illiteracy/about-illiteracy/consequences/>.
- Dictionary.com*, <http://dictionary.reference.com/browse/literacy>.
- Graff H. J., *Literacy, Myths, and Legacies: Lessons from the History of Literacy* [in:] *Functional Literacy: Theoretical Issues and Educational Implications*, L. Verhoeven (ed.), https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=z7nbgVnZyYMC&oi=fnd&pg=PA37&dq=history+of+literacy&ots=KMw46lcL6&sig=laSLEIovvw36eMUh3FgVhprYw_s&redir_esc=y#v=onepage&q=history%20of%20literacy&cf=false.
- <http://www.dnevnik.rs/drustvo/u-srbiji-165000-nepismenih>.
- Image of Illiteracy in Serbia*, "Belgrade: Demographic Review" 2003, vol. 4, no. 16, <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/porodica/Demografski%20pregled/2003/16%20Slika%20nepismenosti%20u%20Srbiji.pdf>. Cit. per M. Kostić, *The Significance of Illiteracy: The Past or Contemporary Phenomenon* [in:] *Projekat "Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU": zbornik radova*, vol. 7, G. Obradović (ed.), Niš 2020.
- Insufficient Literacy Problem in Both the EU and Serbia*, <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/4670-nedovoljna-pismenost-problem-i-u-eu-i-srbiji>. Cit. per M. Kostić, *The Significance of Illiteracy: The Past or Contemporary Phenomenon* [in:] *Projekat "Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU": zbornik radova*, vol. 7, G. Obradović (ed.), Niš 2020.
- Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, *Statistički godišnjak Grada Niša [Statistical Yearbook of the City of Niš]*, Grad Niš 2019.
- Konstantinović-Vilić S., Nikolić-Ristanović V., Kostić M., *Kriminologija [Criminology]*, Niš 2012.
- Kostić M., *The Significance of Illiteracy: The Past or Contemporary Phenomenon* [in:] *Projekat "Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU": zbornik radova*, vol. 7, G. Obradović (ed.), Niš 2020.
- Mannheim H., *Comparative Criminology*, vol. 1, London 1970.
- Milutinović M., *Kriminologija [Criminology]*, Belgrade 1988.
- Rečnik srpskog jezika [Dictionary of the Serbian Language]*, Novi Sad 2007.
- Understandings of Literacy* [in:] UNESCO, *Education for All Global Monitoring Report 2006: Literacy for Life*, https://www.coexploration.org/global_ocean_literacy/2014/workshop/LinkedDocuments/chapt6_eng.pdf.
- UNESCO, *A Global Framework of Reference on Digital Literacy Skills for Indicator 4.4.2*, "Information Paper No. 51" 2018, UIS/2018/ICT/IP/51, <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip51-global-framework-reference-digital-literacy-skills-2018-en.pdf>.
- UNESCO, *Literacy*, <http://uis.unesco.org/en/topic/literacy>.

UNESCO, *What You Need to Know about Literacy, How Does UNESCO Define Literacy?*, <https://www.unesco.org/en/education/literacy/need-know>.

UNESCO, *What You Need to Know about Literacy, What Is Digital Literacy and Why Is It Important?*, <https://www.unesco.org/en/education/literacy/need-know>.

Zvonarević M., *Socijalna psihologija* [Social Psychology], Zagreb 1976.

ANNA RUDNIEVA¹

YULIIA MALOVANA²

THE IMAGE OF UKRAINE IN THE INTERNATIONAL ARENA IN THE MINDS OF THE CURRENT PROCESSES OF DIGITAL TRANSFORMATION AND E-GOVERNMENT

ABSTRACT: The article explores the issues of forming the image of Ukraine in the context of modern information processes, digital transformation and deployment of e-governance, defined as a positive image influencing domestic processes, geopolitical positioning, the place of the state in the information and political space. A change in the formation of a positive image of Ukraine after the outbreak of the war with the Russian Federation on February 24, 2022 was noted. Along with an open armed conflict, there is a struggle in the information space, an image struggle. An example of Ukraine's positioning in the world information space within the framework of the "Courage" campaign is considered, the purpose of which is to raise the spirit of Ukrainians and at the same time intensify the presence of Ukraine's image in the world information space, formation of sympathy and support for the country, and laying the foundation for future cooperation after the end of the war. The criteria for the formation of the „Portrait of Ukraine,” aimed at increasing the assessment of

¹ PhD Anna Rudnieva, Associate Professor of the Department of Political Science, Zaporizhzhia National University, Ukraine.

² PhD, Yuliia Malovana, Associate Professor of the Department of Political Science, Zaporizhzhia National University, Ukraine.

the country in the eyes of the international community and its own population are proposed, including: independence, tolerance and cooperation, developed democracy, political stability, security, openness, economic independence and competitiveness, national, cultural, natural, traditional and historical uniqueness, originality, and attractiveness for investment.

The influence of the activities of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine in strengthening modernization processes, introducing digital technologies in public administration, and developing e-governance has been studied. The latest information, digital and communication technologies being introduced in Ukraine in line with the development of e-governance have made the provision of public services more comfortable and citizen-oriented. This significantly affects the process of the population's perception of their own state, stimulates the development of information democracy and creates prerequisites for improving the image of Ukraine on the international arena.

KEYWORDS: state image, brand, positioning, information, digital technologies, digitalization, e-government, "state in a smartphone," democratization, information society

WIZERUNEK UKRAINY NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W ŚWIETLE AKTUALNYCH PROCESÓW TRANSFORMACJI CYFROWEJ I E-ADMINISTRACJI

ABSTRAKT: Artykuł porusza problematykę kształtowania wizerunku Ukrainy w kontekście nowoczesnych procesów informacyjnych, transformacji cyfrowej oraz wdrażania e-governance. Chodzi o pozytywny wizerunek wpływający na procesy wewnętrzne, położenie geopolityczne, miejsce państwa w przestrzeni informacyjnej i politycznej. Odnotowano zmianę kształtowania się pozytywnego obrazu Ukrainy po rozpoczęciu wojny z Federacją Rosyjską 24 lutego 2022 r. Obok otwartego konfliktu zbrojnego, toczy się walka w przestrzeni informacyjnej – walka wizerunkowa. Analizie poddano przykład pozycjonowania Ukrainy w światowej przestrzeni informacyjnej w ramach kampanii „Odwaga”, której celem jest podniesienie na duchu Ukraińców, a jednocześnie zwiększenie obecności wizerunku Ukrainy w światowej przestrzeni informacyjnej, formowanie sympatii i poparcia dla kraju oraz tworzenie podwalin pod przyszłą współpracę po zakończeniu wojny. Zaproponowano kryteria powstania „portretu Ukrainy” w celu podwyższenia oceny kraju w oczach społeczności międzynarodowej i własnej ludności, obejmującego: niepodległość, tolerancję i współpracę, rozwiniętą demokrację, stabilność polityczną, bezpieczeństwo, otwartość, niezależność ekonomiczną i konkurencyjność, wyjątkowość narodową, kulturową, przyrodniczą, tradycyjną i historyczną oryginalność, atrakcyjność inwestycyjną.

Zbadano wpływ działań Ministerstwa Transformacji Cyfrowej Ukrainy na wzmocnienie procesów modernizacyjnych, wprowadzanie technologii cyfrowych w administracji publicznej oraz rozwój e-administracji. Najnowsze technologie informacyjne, cyfrowe i komunikacyjne wprowadzane na Ukrainie wraz

z rozwojem e-administracji sprawiły, że świadczenie usług publicznych stało się wygodniejsze i bardziej zorientowane na obywatela, co znacząco wpływa na proces postrzegania państwa przez jego ludność, stymuluje rozwój demokracji informacyjnej i stwarza przesłanki do poprawy wizerunku Ukrainy na arenie międzynarodowej.

SŁOWA KLUCZOWE: wizerunek państwa, marka, pozycjonowanie, informacja, technologie cyfrowe, cyfryzacja, e-administracja, „państwo w smartfonie”, demokratyzacja, społeczeństwo informacyjne

1. Introduction

The formation of the brand and image of Ukraine on the world stage, of course, is an urgent strategic goal that affects the positioning of the state in the global environment in the context of the formation of an information civilization, the information security of the country in the context of information confrontation, hybrid war, especially against the background of disinformation campaigns, and economic power, tourism, investment attractiveness, etc.

Information and communication technologies forming the international image of any state are based on regular activities to protect and promote its interests in the international arena, as well as informing the world community about the socio-economic, geopolitical, geographical and other features of the state, the state of its development, achievements and current conditions. The objects of influence of foreign policy communication technologies are leaders of countries and political decision makers, other states, transnational corporations, international and regional organizations, political and business elites of the countries of the world, as well as an active world community. Consequently, the foreign policy image of our state largely depends on its ability to coordinate its policy with the interests of those who have the resources to dominate in the formation of world laws and values.

The confrontation of the images of nation-states has replaced the struggle of ideologies and necessitated the formation of a competitive image. In the process of exacerbation of political, economic, social and other crises, in the conditions of competitive struggle, in which almost all developed states of the world are involved, the conflictogenicity of the political communicative environment is growing, in which the defining characteristic of the power of states is the presence and effectiveness of the policy of promoting the image of the state in the international environment, protection and transformation mechanisms, as well as the effectiveness of crisis

reputational strategies.³ Given that the image is an image purposefully created in the human imagination, it should be noted that any image has two main mechanisms of formation – spontaneous and organized. Given the above, the need for purposeful construction of the state image, the development of a strategy for managing it and the definition of tactical mechanisms for its practical implementation are being updated.

However, given the current political events (military actions, crisis, a large flow of refugees from Ukraine abroad), which arose spontaneously, and not as a result of the work of image makers, we can state a positive impact on the image of our state. Firstly, an unconditional strong Ukrainian image characteristic is the achievement in the field of digitalization of public administration and the receipt of public services by citizens, a system of interactive interaction between government and society. Secondly, we managed to construct our own national narrative, which can be presented to the world community.

It's also possible to note the factors of formation of a positive image of the state according to Erast Galumov:⁴

1. "Conditionally static":

- natural resource potential;
- national and cultural heritage;
- relatively constant geopolitical factors;
- historical events that influenced the development of statehood, the contribution of prominent figures;
- the main form of government and management structure.

2. "Conditionally dynamic" sociological factors:

- socio-psychological mood in society;
- forms of socio-political integration of people;
- the structure, nature and principles of the socio-political association;
- moral and value aspects of the development of society.

3. "Conditionally dynamic" institutional factors:

- economic stability;
- "Legal space" of the state and compliance of legal norms with international standards;
- functions, possibilities and mechanisms of state regulation of various spheres of activity in the country.

³ О. М. Щурко, *Функціональні аспекти образу держави на сучасному етапі*, "S.P.A.C.E." 2017, no. 4, p. 22.

⁴ Ю. Б. Кашлев, Э. А. Галумов, *Информация и PR в международных отношениях*, Москва 2003, p. 200.

In modern conditions, the significance of all three groups of factors has been updated, as evidence of the right to one's own statehood, independence, a separate cultural heritage, a consolidated society in the face of Russian military aggression, as the need to balance the economy, to comply with international law despite its violation by the Russian side.

The image of the state consists of congruent dynamic components. Ukrainian researcher Nadezhda Kachinska identified the following communication tactics for implementing image policy: public diplomacy, branding, international PR, propaganda.⁵ The toolkit of public diplomacy is based on the use of large human and financial resources, professional media management, but effectively forms the image of the state as an attractive partner for investment, political, and tourism cooperation. This strategy is generally chosen by fairly developed and stable countries due to its complexity and effectiveness in the long term. Through the prism of public diplomacy, the image of the state is interpreted as a public property that can significantly influence the external conditions of human activity. This technology is capable of solving the following tasks: to increase the level of interest in the characteristics of a particular country on the part of the international community, to improve the public perception of the state, its international role and interests, to qualitatively fill the knowledge of the world community about a particular country.

To do this, work is carried out through strategic communications to form a common image of the state, establish long-term partnerships through educational and scientific exchange programs, involve the world community in the implementation of their own projects, and establish regular communication work in order to promptly reflect in the media one's own point of view and attitude to current events.

Mass media play a special role in shaping the image of the state, but several important aspects of their involvement in the image-forming process should be noted. Firstly, the constructive use of media management allows creating a positive image both within the state and beyond its borders. Secondly, the presence in the foreign communication field of its own channels for disseminating information can prevent the distortion of facts and the broadcast of fake news. Thirdly, mass media become an instrument of information warfare, weakening the authority of the state, creating a negative image of political institutions or leaders, which leads to the emergence of socio-economic tension and fragmentation of society. Countries in transition are especially vulnerable in this context. Fourthly, the virtualization of political processes

⁵ Н. Качинська, *Формування та реалізація іміджевої стратегії держави в умовах глобалізаційних змін*, "Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї" 2010, vol. 21, pp. 188-200.

intensifies and increases the amount of information flow about the internal political situation in the state, the activities of institutions and political actors, which requires a branched information policy with an effective information security strategy.

Branding technologies are available for use by states of different levels of economic development, because they perform the functions of identifying and positioning a country among others in the international arena, which are mandatory for each territorial entity, creating and maintaining a sufficient level of recognition, loyalty and trust. Basically, these technologies are used in the economic sphere to increase the level of foreign investment, tourism and exports of nationally produced goods. For the successful formation and promotion of the image of the state, it is necessary to abandon the old methods of artificial and straightforward imposition that have exhausted themselves and use proven advertising and communication technologies, primarily branding technologies. The priority purpose of state branding is to create and maintain a positive association with the state, its citizens and products.

Information and propaganda activities within the framework of international PR and propaganda are similar in terms of channels for popularizing the image of the state. The fundamental difference is that the use of international PR consists in the systematic dissemination of information with the provision of a dialogue between opposite parties, the achievement of consensus, taking into account mutual arguments. Propaganda has the character of one-way communication and is aimed at developing and implementing a common faith idea, which in turn leads to inefficient use of propaganda technology in the face of excessive competition in the modern information space. Propaganda technologies in the context of forming an attractive image of the state involve the planned dissemination of thematic information through such communication channels as cinema, works of art, music, the creation of posters, etc. Remaining a sphere of ideological influence, propaganda is aimed at constructing a positive political image of the state and is implemented through state bodies and institutions of a diplomatic or information nature.

In the context of the resolution of the military conflict on the part of the eastern neighbor-aggressor, starting from February 24, 2022, the information component of the national security of Ukraine has increased. The military intervention of the Russian Federation on the territory of our state is characterized by an intensified struggle both at the level of open armed confrontation and at the level of information and psychological struggle using a wide arsenal of manipulative, propaganda methods and techniques, cyber attacks, disinformation and information capture. It should be noted the aggressive nature of the information policy of the Russian Federation along with

the conduct of physical warfare with the use of firearms, which greatly enhances the relevance of the information policy and security of Ukraine as one of the factors for maintaining national security, supporting national unity and protecting the image of the state in the international arena.

The globalization and modernization processes of our time have become a catalyst for the information revolution, the strengthening of the role of digital information technologies in the policy and the deployment of the concept of e-governance, these factors, in turn, are the basis for the deployment of the processes of democratization of public life in the EU countries, including Ukraine. Information dominance and leadership in the post-modern society acquires the significance of a decisive noospheric weapon: the one who owns the information field dominates the information space, and sets the parameters for the political Map of the World. It is appropriate to recall the opinion of the French geopolitician Yves Lacoste on the role of information in modern geopolitical processes, in which the worldview of citizens becomes increasingly dependent on telecommunications, the population of states is guided not by rational approaches, but by attractive images and ideas created by the media.

In relation to the state, digital information technologies can play a decisive role in shaping a positive image both for their own people and in the international arena. The symbolic dimension of the image affects all spheres of the country's life, its relations with other actors of the geopolitical space, plays a preventive role in the emergence and aggravation of conflicts both within the state and in relations with other participants in the world space.

These trends actualize the study of the features of formation, the factors that influence it, as well as the role of the image of Ukraine in the context of digital transformation reflecting the positioning, the authority of the state in the geopolitical space and the international information field, at the same time acting as a repeater of national symbols, features of national culture, values, tourism and investment attractiveness of the country. For citizens of their own country, the image of the state is positioned through the convenience of obtaining public services by introducing the foundations of electronic governance and introducing digital technologies in the implementation of public online services, especially in difficult conditions, such as the COVID-19 pandemic and war.

2. State Image Research Methodology

The state of the study of this problem is interdisciplinary in nature, is the subject of scientific research of various scientific schools, approaches, theories and concepts. In particular, the issues of “image” or “brand” in relation to the state are the subject of scientific analysis of researchers such as E. Galumova, T. Nagornyak, A. Osmolovska, A. Panasyuk, G. Pocheptsov, A. Chechel, or A. Shvets. The influence of information and communication technologies on social and state processes was studied in the works of M. Castells, M. McLuhan, J. Masuda, E. Toffler and others. The analysis of modern problems in the field of digital transformations and the formation of the state policy of digital development is reflected in the works of A. Bernazyuk, A. Vishnevsky, A. Galkin, V. Lyashenko, O. Ostrovoy, N. Steblina, I. Storonyanska, K. Shimanska and others.

However, the study of the influence of information, digital, communication processes on the formation and transformation of the image of Ukraine requires a deeper and more detailed study, especially in the current conditions of global challenges and transformations of the world space. The purpose of the article is to analyze the impact of modern information, digital processes on the transformation of the image of Ukraine in the international arena and its own population.

The image of the state is a set of rational and irrational ideas, images, stereotypes, metaphors, symbols, associations about the state, its specifics, formed in the individual and collective consciousness of the citizens of the country, the world community as a whole. This is the basis that reflects what reputation, authority, meaning the state has in the minds of its own citizens and the world community as a whole. A positive perception of the state within the country and in the international arena is the key to effective reform, global political, social and economic transformations, investment, creation of alliances and blocs, contributes to the protection of national interests, the achievement of foreign policy goals and the creation of an atmosphere of support by the world community for its steps in the international arena.

The brand of the country, according to the Ukrainian researcher T. Nagornyak, is “a complex trade offer – an emotionally strong trademark that has not only a name or a design solution, but also a whole range of associations and identifications through which it is perceived by consumers.”⁶ A strong brand acts as a system of protection against information attacks, manipulations by the strongest actors of the geopolitical

⁶ Т. Л. Нагорняк, *Країна як бренд. Національний бренд «Україна»*, “Стратегічні пріоритети” 2008, no. 4, p. 220.

space, as well as a resource for the development of the country and its symbolic capital based on the production of new symbols and collective identification. It should inspire citizens and cause a positive resonance in the world community.

3. The strategy of forming the image of the state in the conditions of modern information processes

The strategy of formation, promotion and support of a positive image of Ukraine should start “from below” through active forms of cooperation between society, business, and the state. Raising the assessment of the country in the eyes of the international community and its own population, its presentation to the outside should begin with the formation of the Portrait of Ukraine and the development of its criteria, including:

- independence as a factor in the implementation of domestic policy and the determination of the ways of external, informational strategy and the strategy of national policy, the strategy of the state as an independent actor of the geopolitical space;
- tolerance and cooperation as a factor of Ukraine’s international position;
- developed democracy, implementable human rights and freedoms;
- political stability, security, openness and consistency;
- economic independence and competitiveness;
- national, cultural, natural, traditional and historical uniqueness, originality;
- investment attractiveness.

A positive image of Ukraine depends on the effective actions of the authorities in the following areas: democratization and decentralization of political processes, implementation of regional development policy at the level of territorial communities, implementation of economic reforms and economic development, successful foreign policy and promotion of the European integration course, introduction of information technologies in the process of public administration, the formation of e-government and the development of the information society.

The international image and brand, as well as the strong authority of the state, influence from within the formation and state of patriotism, respect, responsibility of citizens as elements of a democratic political culture, which also affects the state of information security of the state, is reflected in the ability of society to withstand external information influences and threats, misinformation, manipulations that have a preventive function in relation to the information war, affects the physical and spiritual cohesion of society in an open military confrontation with the Russian Federation. After February 24, 2022, this became especially relevant in the context

of an aggressive information war using a wide arsenal of propaganda, manipulative technologies, information dictatorship and information blockade in the occupied Ukrainian territories. Along with an open armed conflict, there is a struggle in the information space, an image struggle, in which the eastern neighbor is constantly trying to harm the image of Ukraine both in the eyes of its own people and in the eyes of the world community, which is consolidated in support of our state in the fight against the aggressor.

Compared to the pre-war period, the image of Ukraine has become widespread. For example, according to the results of the study “Perception of Ukraine abroad”, conducted by the research company InMind for the Ukrainian Institute with the support of the International Renaissance Foundation in 2020, the perception of Ukraine in 7 countries – France, Germany, Poland, USA, Japan, Turkey, Hungary, the general conclusion is the insufficient presence of Ukrainian topics in the information space, foreign media, public space, expert and academic circles against the backdrop of powerful propaganda work on the part of Russia.⁷ However, it was the military conflict with the Russian Federation that became a factor in the update of the issue of the image of the state and its rapid expansion, recognition on the world stage.

The situation is complicated by the struggle to maintain the image of Ukraine in the global information space. Because one of the main tasks of the Russian Federation is to weaken Ukraine as an international actor, given the significant growth in the position of our state, starting from February 24, 2022, the unprecedented unification of the world in support of Ukraine and the massive application of sanctions against the aggressor.

Among the attempts to undermine the confidence of the citizens of Ukraine on the part of the world community is the fabrication of a significant number of information attacks: fake news in the form of interviews of representatives of European states regarding the aggressive behavior of Ukrainian refugees; on the activities of the so-called “Nazis or fascists,” shelling their own territories, preparing for shelling the territories of the Russian Federation and Belarus; on the planning by “Ukrainian Nazis” of the murder of Russian journalist V. Solovyov on the instructions of the SBU and with the support of the CIA; about the rigging of the results of Eurovision 2022, in which Ukraine won, and the labeling of Eurovision as a political show, etc.

As an element of information-psychological warfare, the use of speeches by foreign “experts” is practiced, for example, promoting the narrative about the greatness

⁷ Український інститут, *Дослідження щодо сприйняття України за кордоном*, <https://ui.org.ua/ukraine-abroad-research/> (12.04.2023).

of the Russian Federation through the Italian General Leonardo Tricarico, through which the Russian Federation resorts to nuclear blackmail of the world and calls for Ukraine to negotiate and capitulate. According to L. Tricarico, “assistance to Ukraine can provoke Russia to use weapons of mass destruction”.⁸ Also worth mentioning is the use by the Russian Federation of the American historian Tom Mokaitis to promote the idea of a NATO proxy war against Russia, as well as the veteran American intelligence officer Paul Pilar to impose the opinion that the “humiliation” of Russia by sanctions will plunge the world into a gas trap, which is in the global information space calls on Western countries to make concessions to the Russian Federation and stop the new cold war.

The response to the full-scale invasion of the Russian Federation was the signing by the President of Ukraine of Decree No. 152/2022, which put into effect the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine “On the implementation of a unified of a unified information policy is a priority issue of national security, which is ensured by combining all national TV channels, the program content of which consists mainly of information and/or information and analytical programs on a single information platform for strategic communication – a round-the-clock information marathon “United News #UArazom,” – says in the appendix to the Decree of the President of Ukraine.⁹ Such a decision creates the basis for conducting a unified information policy under martial law, especially against the backdrop of a large-scale information war of the aggressor and the low level of information culture of a significant part of the population.

This war with the Russian Federation is present in many planes and time dimensions, which makes it difficult to perceive, requires a large amount of resources to maintain a state of security and protection:

- territorial – the need to protect the territorial integrity and security of Ukraine, defending its own independence and territorial sovereignty, returning the occupied territories, the DPR, LPR, annexed Crimea;
- economic – an attempt by the aggressor to hit the strategic enterprises of our state, destroy civilian infrastructure, overthrow the country’s economy, moreover,

⁸ УНН, *Італійський генерал закликає ЄС відмовитися від «божевільної ідеї» виграти війну в Україні – ЦІЛА при РНБО*, <https://www.unn.com.ua/uk/news/1978579-italiyskiy-general-leonardo-trikariko-zaklikaye-yes-vidmovitis-vid-bozhevilnoyi-ideyi-vigrati-viynu-v-ukrayini-tsentr-protidiyi-dezinformatsiyi> (10.04.2023).

⁹ Указ Президента України, *Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану від 19 березня 2022 року № 152/2022*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-22#Text> (10.04.2023).

disrupt agricultural work in order to entail a humanitarian crisis, the seizure of private enterprises, robbery of citizens and looting;

- civilizational – a clash, as the war showed, of different value, cultural systems, worldview pictures, cultural worlds, different mentalities;
- information and image – a large-scale information confrontation, attempts by the aggressor to seize the information space, using both the media, social networks, and the physical seizure of communications, cyber attacks;
- psychological – the desire to manipulate the consciousness of not only its own population, the population of Ukraine, but also the consciousness of the world community. The use of a wide arsenal of methods and techniques in the conduct of information-psychological warfare, for example: information blockade in the temporarily occupied territories of Zaporozhye and Kherson regions, connection to the Russian Internet; disconnection of Ukrainian mobile communications with the accusation of this Ukraine; distribution of Russian SIM cards; broadcasting Russian news, which deals with the “defeat” of Ukraine in the war, the upcoming “democratic” referendum and the opportunity to live “normally” as part of the Russian Federation.

The “genius” of propaganda J. Goebbels said that a lie repeated a thousand times becomes the truth. That is why the Russian Federation is trying to undermine the image of Ukraine in the eyes of the world community through:

- a war of values – presenting the clash of democracy and tyranny, freedom against slavery, security against constant threat, development against decline, past against future;
- in a geopolitical way – showing the clash of geopolitical actors for a new architectonics of Europe and the world.

This factor of the multidimensionality of war complicates the process of ensuring the security of our state, because it requires the protection of not only territorial integrity, but also the information space, the psychological integrity of society and the individual, the image of Ukraine in the perception of the world community, repelling attacks at the physical level and in the information field, cyberspace.

The answer to these processes is the creation of relevant bodies in Ukraine, the main tasks and functions of which include: counterintelligence activities, organizing counteraction to anti-Ukrainian propaganda, which is one of the first places in the information policy of such giants of information civilization as the United States and China; formation and protection of the international image of the country, including, on the one hand, advertising, educational, propaganda activities, the creation and support of a national brand, a national information product; on the other hand, monitoring

the international information space regarding the formation of the country's image by foreign media, neutralizing information challenges, threats and sabotage. In addition, the dominant function is participation in global information processes, which involves the development and implementation of information policy and information warfare strategies, the improvement of systems for protecting against weapons of information aggression, threat and risk monitoring systems, analytical systems, and the innovation of information management methods.

What is worth mentioning is the unprecedented example of the rapid growth of Ukraine's positive image in the eyes of the world community and the rapid strengthening of its position as a geopolitical actor due to the state positioning itself as a free modern democracy against the backdrop of the resolution of the military conflict by the Russian Federation since February 24, 2022. A number of factors, including the use of information technology, the media, social networks, contributed to the rapid dissemination of news of military events, the exposure of the crimes of the enemy army, the broadcast of the consequences of the military intervention of the Russian Federation, etc. to audiences around the world. If the Desert Storm of 1991 can be an example of the first live war, then the occupation of Azovstal in Mariupol (April-May 2022) became an example of a live broadcast tragedy. It was the coverage of events around the military conflict with the eastern neighbor, the demonstration of the courage and bravery of the Ukrainian people in resisting the aggressor with the support of the whole world, the use of information technology to establish a dialogue with the world community that significantly increased the perception of Ukraine's image in the world and for many countries, in general, to learn that there is such a state as Ukraine. Perhaps, today there is almost no state left that does not know about Ukraine, information technologies have become a mouthpiece for spreading the image of Ukraine in the world. Moreover, Ukraine has become a brand and a symbol of freedom in the 21st century.

Accordingly, it's necessary to strengthen the positioning of the image of Ukraine in the information space, noting the cultural, historical, national independence, originality and uniqueness; to form a positive image by revealing various aspects of its identity, which will become a powerful tool for influencing world public opinion and a strategic priority for Ukraine's development in the international arena. This aspect can be traced on the example of the restoration or revival of the European integration course of Ukraine after the invasion of the Russian Federation into the territory of our state.

In addition, emphasis should be placed on the unprecedented unification of the democratic states of the world space in helping, supporting our state to resist the aggression of the eastern neighbor, namely military, humanitarian, financial, infor-

mational, cultural, spiritual assistance as indicators of the formation of a new world community – an information civilization based on freedom and synergy. Especially considering that on the scales is not just a conflict between two states, but a conflict of values of democracy, freedom, the information society as opposed to despotism, authoritarianism, tyranny, the desire for total control, infringement of the rights and freedoms of man and citizen; the image of international law and sustainable development as opposed to forceful intervention and gross violation of national-territorial sovereignty, the arbitrariness of the aggressor state.

4. Digitalization of public administration in Ukraine

The Ministry of Digital Transformation of Ukraine (founded on September 2, 2019), whose main functions are:¹⁰

- formation and implementation of state policy in the field of digitalization, digital economy, digital innovations, e-governance and e-democracy, development of the information society;
- formation and implementation of state policy in the field of development of digital skills and digital rights of citizens;
- formation and implementation of state policy in the field of open data, development of national electronic information resources and interoperability, development of infrastructure for broadband access to the Internet and telecommunications, e-commerce and business;
- formation and implementation of state policy in the field of electronic and administrative services;
- formation and implementation of state policy in the field of electronic trust services;
- formation and implementation of state policy in the field of IT industry development;
- performing the functions of a central certifying authority by creating conditions for the functioning of subjects of legal relations in the field of electronic trust services.

The activities of the Ministry of Digital Transformation since 2019 have significantly accelerated the development of e-governance in Ukraine, e-democracy and the formation of the information society. Information and communication technologies have contributed to a significant improvement in public administration, the provision of a significant number of public services has become more convenient and citizen-

¹⁰ Урядовий портал, Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919> (10.04.2023).

oriented. This fact activates the democratization of public life, closer communication on the state-society axis, improves the perception of Ukraine's image in the international country and in the eyes of its own population.

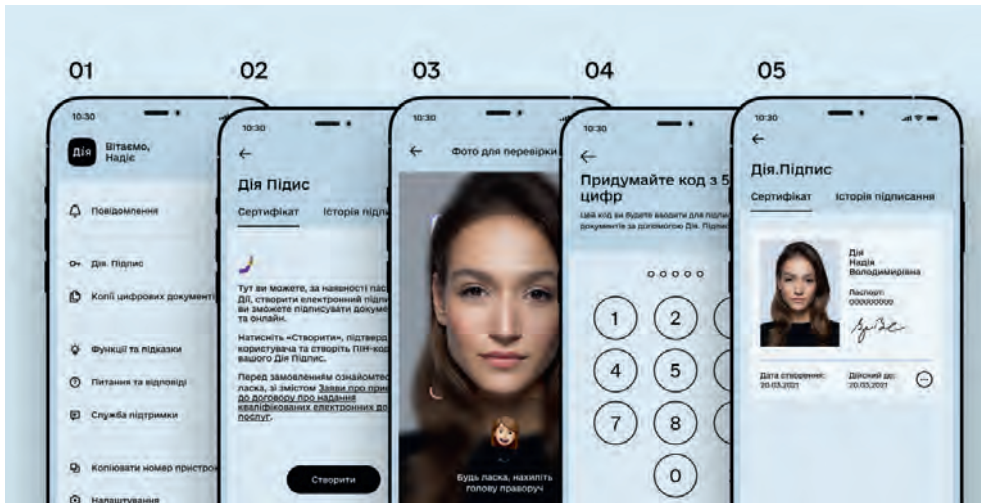
One of the priority tasks of the digitalization of public services and the development of e-governance in Ukraine is to ensure the transparency of the provision of public services, to overcome negative phenomena – corruption, red tape, or nepotism, which are among the most negative factors that have worsened investment attractiveness for many years (unwillingness of many influential people) investors to invest financial resources in our state due to the level of corruption of the state apparatus, for example, the refusal of Elon Musk in 2017), the image of our state in the perception of the international community, hampered European integration processes and the perception of the image of the state for its own population, which saw a clan in the political apparatus, humiliated the perception of political elites.

The formation of the image of Ukraine should first of all begin with its own people, cultivating their respectful attitude, respect, pride in their own country, orientation towards the political elite, which is worthy of respect and trust from its citizens. This internal positive impulse – symbolic capital – is a powerful catalyst, the foundation for the growth of authority in the international arena and at the same time will stimulate the processes of democratization of the political system within Ukraine. The formation of a positive image for its own citizens occurs not only through informational influence, but also through the establishment of effective communication in the “power-society” system, through the creation of conditions for comfortable receipt of services from the state by citizens, for the development of their own business, through the activities of the state, especially in conditions of emergency situations.

5. The project “State in a smartphone”

A revolutionary step for our state in the direction of modernization was the announcement by President Volodymyr Zelensky regarding the creation of the “state in a smartphone” project in Ukraine in May 2019. “State in a Smartphone” is a project that aims to optimize the process of providing administrative services to citizens and simplifying bureaucratic procedures. In 2019, Ukraine lagged behind some states in this aspect – the Baltic countries, Georgia, the UK, the USA, etc. For a long time, the “old, post-Soviet” political elite hampered the processes of modernizing public administration, introducing information technologies into public administration, and developing genuine e-governance. Therefore, with the renewal of the political elite in Ukraine, the

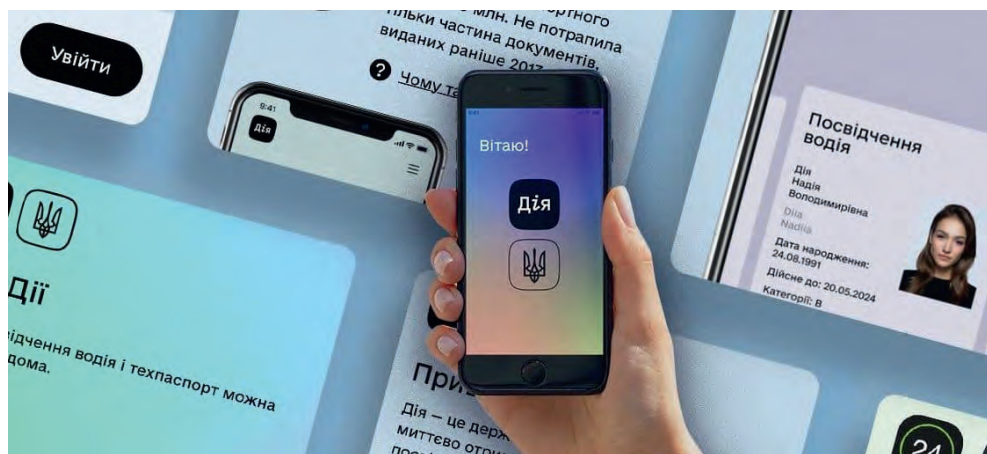
processes of modernization and introduction of the latest information technologies into the state administration apparatus have intensified. The best representative and one of the direct constructors of the image of Ukraine is the national political elite.



The next step in the digitalization of public administration was the development and launch on February 6, 2020 by the Ministry of Digital Transformation of the mobile application “Diia” (acronym “State and Me”), in which Ukrainians can keep basic documents – passports, driver’s licenses, taxpayer cards, COVID-certificates – and receive government services online. This is an online service of public services of the Cabinet of Ministers of Ukraine, initiated by the Ministry of Digital Transformation, aimed at providing the opportunity to receive any public service online without leaving home, the purpose of which is to introduce electronic governance, which will ensure transparency and accessibility of public services and minimize corruption. The goal of the “Diia” service is to turn Ukraine into a real digital state by creating a single portal where you can get all services online quickly, conveniently and humanely, and a mobile application in which all the necessary documents are in one place, creating a digital state in the center of which is a person, a transparent and understandable state for people.

Mobile application “Diia” is a unique project not only for Ukraine, but also for the whole world. After all, Ukraine is the fourth country in Europe and the tenth in the world where citizens have a digital driver’s license in their smartphone. This is one example of a model of interaction between the state and citizens through information technology, the practical implementation of e-governance and digital democracy. To

date, e-government systems have been implemented in many countries of the world, however, not all states with e-government have analogues of the Ukrainian service. “Diia” is a cutting-edge service for the countries of Eastern and Central Europe, however, there are many examples from the practical experience of other countries, which should also be researched and adapted to the practice of public administration in Ukraine.



The uniqueness of this case is equating at the legislative level of digital documents of citizens with ordinary ones during martial law. This fact became especially relevant during the war of the Russian Federation on the territory of Ukraine from February 24, 2022, because the war took Ukrainians by surprise and a significant number of citizens turned into internally displaced persons, refugees, were left without documents, lost their jobs, property, their own homes. In the context of the war, “Diia” has expanded the range of public services for citizens of Ukraine, in addition to the most necessary, there are also the following options and functionalities:

- services for internally displaced persons, assistance for IDPs;
- support, for example, the opportunity for entrepreneurs and employees from territories where active hostilities are taking place to receive a lump sum payment in the amount of UAH 6,500;
- submitting a report on damage or destruction of real estate as a result of military aggression of the Russian Federation;
- helping the army within the framework of the initiative of the President of Ukraine Volodymyr Zelensky United24;

- “there is an Enemy” – inform the Armed Forces of Ukraine about enemy equipment or war criminals;
- a service for entrepreneurs – a declaration, a document that, during martial law, replaces 374 types of permits required for the work of entrepreneurs;
- launching of the virtual center Diia. Business is an innovative hotline format that provides professional advice to Ukrainian citizens on employment and entrepreneurship, as well as assistance with temporary registration in the EU countries. The service is aimed at citizens who, due to the invasion of Russian troops, were forced to leave their homes and go abroad, and are now looking for answers regarding their own legalization and obtaining financial support from the host governments of the EU countries or temporarily moved their own business to European countries.

Of the immediate prospects for digital integration, which were publicly announced on August 24, 2022, it's planned to sign an agreement on digital trade between Ukraine and Great Britain. It's remarkable that Ukraine will become the second country in the world to sign such an agreement. Among the main areas of future cooperation there are financial technologies and payment systems, open digital markets and cooperation.¹¹

6. Conclusions

Thus, the digital transformation of public administration and the improvement of the system for providing public services online has become a response to the need to adapt the activities of public administration to the changes and needs of society, the challenges of the global processes of the formation of an information civilization and the especially difficult conditions for the functioning of the state apparatus in the conditions of the Russian military aggression. Considering these factors, we can note that the latest information and communication technologies, which are currently being introduced in Ukraine in line with the development of e-government, have made the provision of public services more comfortable and citizen-oriented, minimized a significant number of complex bureaucratic procedures. This has a significant impact on the perception of the state by its inhabitants state, significantly improves the image of the state, stimulates the development of information democracy and creates prerequisites for improving the image of Ukraine in the international arena through positioning Ukraine as a state with an embodied model of electronic governance,

¹¹ Економічна правда, *Україна стане другою країною світу, яка підпише угоду про цифрову торгівлю з Британією*, <https://www.epravda.com.ua/news/2022/08/24/690783/> (10.04.2023).

effective communication between the state and citizens, a transparent system providing state services.

Bibliography

- Ekonomična pravda, *Ukraina stane drugou kraïnou svitu, aka pidpiše ugodu pro cifrovu torgivlu z Britaniëu* [Економічна правда, Україна стане другою країною світу, яка підпише угоду про цифрову торгівлю з Британією], <https://www.epravda.com.ua/news/2022/08/24/690783/>.
- Kačins'ka N., *Formuvannâ ta realizaciâ imidževoi strategii deržavi v umovah globalizacijnih zmin, "Sučasna ukraïns'ka politika. Politiki i politologi pro neï"* [Качинська Н., Формування та реалізація іміджевої стратегії держави в умовах глобалізаційних змін, "Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї"] 2010, vol. 21.
- Kašlev Ŭ. B., Galumov Ŭ. A., *Informaciâ i PR v meždunarodnyh otnošeníah*, Moskva 2003 [Кашлев Ю. Б., Галумов Э. А., Информация и PR в международных отношениях, Москва 2003].
- Nagornâk T. L., *Kraïna âk brend. Nacional'nij brend «Ukraina», "Strategični prioriteti"* [Нагорняк Т. Л., Країна як бренд. Національний бренд «Україна», "Стратегічні пріоритети"] 2008, no. 4.
- Ukaz Prezidenta Ukraïni, *Šodo realizacii êdinoï informacijnoï politiki v umovah voënnogo stanu vid 19 bereznâ 2022 roku № 152/2022* [Указ Президента України, Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану від 19 березня 2022 року № 152/2022], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-22#Text>.
- Ukraïns'kij institut, *Doslidžennâ šodo sprijnâtâ Ukraïni za kordonom* [Український інститут, Дослідження щодо сприйняття України за кордоном], <https://ui.org.ua/ukraine-abroad-research/>.
- UNN, *Italij'skij general zaklikaë ÊS vidmovitisâ vid «boževil'noï ideï» vibrati vijnu v Ukraïni – CPD pri RNBO* [УНН, Італійський генерал закликає ЄС відмовитися від «божевільної ідеї» виграти війну в Україні – ЦПД при РНБО], <https://www.unn.com.ua/uk/news/1978579-italijskiy-general-leonardo-trikariko-zaklikaye-yes-vidmovitis-vid-bozhevilnoyi-ideyi-vigrati-viynu-v-ukrayini-tsentr-protidii-dezinformatsiyi>.
- Urâdovij portal, *Pitannâ Ministerstva cifrovoi transformacii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 18.09.2019 № 856* [Урядовий портал, Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856], <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>.
- Šurko O. M., *Funkcional'nî aspekti obrazu deržavi na sučasnomu etapî* [Щурко О. М., Функціональні аспекти образу держави на сучасному етапі], "S.P.A.C.E." 2017, no. 4.

JULIA VOLKOVA¹

THE IMPACT OF DIGITALIZATION ON THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES AND THE IMPROVEMENT OF PROCEDURES FOR JUDICIAL CONSIDERATION OF THE ADMINISTRATIVE CASES

ABSTRACT: The article examines the impact of digitalization on the development of service activities of the public administration and the improvement of judicial procedures of the administrative cases. It is stated that today, almost all spheres of life are affected by the development of modern information and communication technologies. Without e-commerce, mobile or SMS banking and other various electronic services that it is already impossible to imagine everyday life.

Like the entire progressive world, Ukraine also does not stand aside from the ongoing changes. Recently, a powerful information society tool with all its components has been created in Ukraine. An example of this is the Unified Web Portal of Public Services “Diia,” which provides an opportunity to receive public services, submit appeals, complaints, petitions, conduct electronic correspondence with authorities, conduct surveys, etc.

Digitalization is advancing at an incredible rate due to its ability to collect, use and analyze huge amounts of information (digital data). Such digital data is col-

¹ Doctor of Law, Professor, Julia Volkova, Professor of the Department of Administrative and Financial Law Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman; <https://orcid.org/0000-0002-2799-3933>; ResearcherID N-1349-2016 (<https://publons.com/researcher/2219870/julia-dorokhina/>).

lected through the analysis of “digital footprints” that remain on various digital platforms because of the activities of individuals, social groups or businesses.

KEYWORDS: digitalization, administrative services, administrative proceedings, administrative process

WPEŁYW CYFRYZACJI NA ROZWÓJ PUBLICZNEJ DZIAŁALNOŚCI USŁUGOWEJ ADMINISTRACJI ORAZ USPRAWNIENIE PROCEDUR SĄDOWOADMINISTRACYJNYCH

ABSTRAKT: Artykuł bada wpływ cyfryzacji na rozwój publicznej działalności usługowej administracji oraz usprawnienie procedur sądowoadministracyjnych. Stwierdza się, że współcześnie niemal wszystkie sfery życia podlegają wpływowi rozwoju nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Bez e-handlu, bankowości online czy mobilnej i różnych innych usług elektronicznych nie sposób już wyobrazić sobie codzienności.

Podobnie jak cały postępowy świat, Ukraina również nie stoi na uboczu dokonujących się przemian. Niedawno w Ukrainie powstało potężne społeczeństwo informacyjne ze wszystkimi jego składnikami. Przykładem tego jest Zunifikowany Internetowy Portal Usług Publicznych „Diia”, który daje możliwość otrzymywania usług publicznych, składania odwołań, skarg, petycji, prowadzenia korespondencji elektronicznej z urzędami, przeprowadzania ankiet itp.

Cyfryzacja postępuje w niewiarygodnym tempie ze względu na jej zdolność do gromadzenia, wykorzystywania i analizowania ogromnych ilości informacji (danych cyfrowych). Takie dane cyfrowe są zbierane poprzez analizę „cyfrowych śladów”, które pozostają na różnych platformach cyfrowych w wyniku działań jednostek, grup społecznych lub firm.

SŁOWA KLUCZOWE: cyfryzacja, usługi administracyjne, postępowanie administracyjne, proces administracyjny

1. Introduction

Today, almost all spheres of life are affected by the development of modern information and communication technologies. One of the realities of our life is digital transformation, or digitalization. It is without this phenomenon (without e-commerce, mobile or SMS banking and other various electronic services) that it is already impossible to imagine everyday life.

Like the entire progressive world, our state also does not stand aside from the ongoing changes. Recently, a powerful information society with all its components has been formed in Ukraine. An example of this is the Unified Web Portal of Public Services “Diia,” which provides an opportunity to receive public services, submit

appeals, complaints, petitions, conduct electronic correspondence with authorities, conduct surveys, etc.

Authorization on the portal (using an electronic signature, BankID or MobileID) allows everyone to find personal vaccination data, personal documents for their own movable and immovable property, get the necessary service, and then vote.²

Digitalization is advancing at an incredible rate due to its ability to collect, use and analyze huge amounts of information (digital data) about almost everything. Such digital data is collected through the analysis of “digital footprints” that remain on various digital platforms as a result of the activities of individuals, social groups or businesses. Global Internet Protocol (IP)-based traffic, which provides a rough idea of the scale of data streams, has grown from approximately 100 gigabytes (GB) per day in 1992 to more than 45,000 GB per second in 2017. And this despite the fact that now the data-based economy is only at the initial stage of its development, according to forecasts, by 2022 the volume of global IP traffic will reach 150,700 GB per second as a result of the emergence of an increasing number of new users on the Internet and the expansion of the Internet of Things.³

According to a 2018 study by the McKinsey Global Institute, “digitalization could be the next driver of growth in Central and Eastern Europe”. This conclusion, of course, applies to our state as well.⁴

2. Digitalization and the development of public administration services

In general, the term *digitalization* comes from English and in translation means *digitization*, *digitalization* or *digital transformation*, but today domestic scientists are increasingly using this term based on the requirements of practical transcription, and therefore the term digitalization has become widespread.⁵

² V Ukrainy zapustyli mobylnoe prylozhenye «Diia» («Hosudarstvo v smartfone»), <https://pravo.ua/v-ukraine-zapustili-gosudarstvo-v-smartfone-dija/> (26.08.2022).

³ *Doklad o tsyfrovoy ekonomiky 2019*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_overview_ru.pdf.

⁴ S. I. Tul, *Suchasni metodyky integralnoi otsinky didzhitalizatsii svitovoi ekonomiky ta rynku pratsi. Prychornomorski ekonomichni studii*, “Naukovyi Zhurnal «Prychornomorski ekonomichni studii»” 2019, vol. 42, p. 12, http://bses.in.ua/journals/2019/42_2019.pdf.

⁵ B. C. Teteriatnyk, *Tendentsii didzhitalizatsii ta virtualizatsii yak vektor suchasnogo rozvytku svitovoho hospodarstva*, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mZF3TqktO2EJ:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/Nvmgu_jur_2017_29\(2\)_7.pdf+%&cd=5&chl=uk&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mZF3TqktO2EJ:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/Nvmgu_jur_2017_29(2)_7.pdf+%&cd=5&chl=uk&ct=clnk&gl=ua).

In particular, some researchers point out that the term *digital transformation* covers a wider range of meanings than its synonym *digitalization*. This is due to the fact that it is in European and American research traditions that the consequences of the transition from analog to digital type of information coding began to be studied not only as a technological, but also as a social, cultural and anthropological process.⁶

According to other authors, digitalization is a way to transform any information into digital form⁷. However, some scientists define digitalization not as a way, but as a process associated with the tendency to bring into electronic form various types of information used by a person, conditionally called by the researcher “digitization of being.”⁸ However, despite the dominance of such views in domestic scientific circles, such a definition of the phenomenon under study does not correspond to its real essence.⁹

The compilers of the Oxford English Dictionary claim that digitalization means “the action or process of digitization; transformation of analog data (images, videos and text materials) into digital form”, digitalization – “the introduction or increase in the use of digital and computer technologies by organizations, in a particular industry, country, etc.”¹⁰

Without delving into the analysis from above, it is worth pointing out that technological changes occur extremely dynamically and have a real impact on all spheres of society. However, it is worth noting that although these areas are in the process of development, they are in an insufficiently regulated legal space. Therefore, the application of the latest technologies in the activities of public authorities undoubtedly requires their proper legal regulation.

The adoption in 2012 of the law of Ukraine “On Administrative Services” was one of the significant events in the legislative and legal regulation of norms that would

⁶ *Slovarnyi zapas: dyhitalyzatsiia*, <http://www.strelNa.com/ru/magazine/2015/02/03/vocabulary-digitalisation>.

⁷ K. A. Kupryna, *Dydzhitalyzatsiia: poniatye, predposylky voznynoveniia y sfery pryimeneniia. Vestnyk nauchnykh konferentsyi. Kachestvo ynfomatyonnykh uslub: po materyalam mezhdunarodnoi nauchno-praktycheskoi konferentsyy 31 maia 2016 h*, no. 5-5(9), Tambov 2016, pp. 259-262.

⁸ A. V. Khalapsys, *Hlobalyzatsiia y metryka ystoryi*, <http://halapsis.net/globalizatsiya-i-metriNa-istorii>.

⁹ B. C. Teteriatnyk, *Tendentsii didzhitalizatsii...*, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cacle:mZF3TqktO2EJ:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/Nvmgu_jur_2017_29\(2\)_.pdf+%3D&cd=5&hl=uk&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cacle:mZF3TqktO2EJ:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/Nvmgu_jur_2017_29(2)_.pdf+%3D&cd=5&hl=uk&ct=clnk&gl=ua), (14.10.2022).

¹⁰ S. Brennen, *Digitalization and Digitization*, <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/> (14.10.2022).

have concerned the minimization of bureaucratic and corrupt obstacles regarding the receipt of public services.

The adoption of this law is associated with significant changes that have occurred in relation to the generally established theoretical provisions of individual legal sectoral institutions, especially administrative law and administrative process. Among all the areas of administrative and other sectoral reforms, it is the service direction that demonstrates one of the best dynamics in the modernization of existing practices for providing administrative services to the population and business. Thus, the network of service centers providing administrative services operates at a fairly high level in Ukraine.¹¹

It should be emphasized that the very beginning of the relevant reform is associated with the adoption of the Law of Ukraine “On Administrative Services”, in pursuance of the provisions of which the formation of administrative service centers (hereinafter referred to as the ASC) under public administration began.

Thus, one of the first bodies that successfully completed the process of launching the ISS was the SFS, which in 2008 in Vinnitsa began to create a pilot project of the JSC “Transparent Office” of the Vinnytsa City Council.

Of course, the existing practices of providing administrative services by public administration are constantly being modernized, introducing more and more new services that improve the process of obtaining the service. For example, the Ministry of Internal Affairs in recent years has significantly reformed the practice of providing services to the modern network of service centers of the Ministry of Internal Affairs. Today, with the help of the website of this body, you can get such electronic services as: “Electronic driver’s office”, “Service for checking documents for traveling abroad to a vehicle”, “Service for checking the vehicle registration certificate”, “Online simulator for testing knowledge of traffic rules”. In addition, Facebook, in partnership with the Juvenile Police, cyber police and the Ministry of Digital Transformation, is currently launching a tool in Ukraine to notify of missing children AMBER Alert.¹²

At the same time, the Verkhovna Rada adopted draft law No. 5454 as a whole, which provides an opportunity to receive a quality service in a timely manner, despite quarantine restrictions, and government bodies force to comply with the deadlines for

¹¹ K. V. Kravchenko, *Do pytannia didzhitalizatsii instytutu apeliatsiinoho provadzhennia*, <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/445/549> (12.09.2022).

¹² Ministry of Digital Transformation, *Facebook у партнерстві з Нацполіцією та Мінцифрою запускає систему сповіщення для пошуку зниклих дітей в Україні*, <https://thedigital.gov.ua/news/facebook-u-partnerstvi-z-natspolitsieyu-ta-mintsifroyu-zapuskae-sistemu-spovishchennya-dlya-poshuku-zniklikh-ditey-v-ukraini>, (16.10.2022).

the provision of administrative services, namely to the norm that stopped the course of administrative services for the period of quarantine. Because of this, the provision of services was stretched in time, and people sometimes had to wait for months for the submission of submitted documents.

According to the authors of this Law project, its implementation will allow to renew the term of the providing administrative services, as well as ensure the consideration of “stopped” applications for the order of their receipt. Ukrainians will be able to apply for administrative services, as before, without time limit.¹³

Thus, the existing practice of providing administrative services gives grounds to assert that, based on the Law of Ukraine “On Administrative Services”, the process of creating networks of administrative service centers continues, in which citizens are served by providing individual consultations, accepting applications and documents, issuing administrative acts, as well as improving existing services, primarily electronic services, and introducing new services.¹⁴

Since the goal pursued by the state to improve the service activities of public administration is to simplify the procedure for obtaining services, as well as improving the quality of service, the quality, speed, convenience of servicing citizens and the provision of as many services as possible online through electronic services are necessary steps towards the implementation of standards of world practice for the provision of administrative services to public administration.

Achieving this goal is possible by coordinating efforts to develop and implement new electronic services, namely the digitalization of administrative services, the maximum convergence of administrative services and the improvement of the system of monitoring the quality of service.

In order to establish the functioning of the service state – the state for citizens and business, to ensure the proper implementation of the rights of individuals and legal entities in the provision of public, including administrative, services, the creation of modern infrastructure, convenient and affordable electronic services for the provision of such services, on September 4, 2019, the President of Ukraine issued a decree “On some measures to ensure the provision of quality public services”, which actually proposed a number of ways to improve the systems for the provision of administrative

¹³ Ministry of Digital Transformation, *Ukraintsi zmozhut svoiechasno otrymuvaty adminposluby pid chas karantynu*, <https://thedigital.gov.ua/news/ukraintsi-zmozhut-svoechasno-otrimuvati-adminposlugi-pid-chas-karantynu> (14.10.2022).

¹⁴ M. M. Ternushchak, *Administratyvnyi protses u publichnomu administruvanni*, https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Ternushchak_M_M.pdf (10.10.2022).

services, namely, a detailed list of measures to be implemented by government bodies has been approved.

This document imposed an obligation on the Cabinet of Ministers of Ukraine to ensure their implementation. Among such measures are:

1. definition and implementation of uniform requirements for the provision of public services, including key indicators of efficiency, waiting periods, indicators of satisfaction of the subjects of application;
2. gradual transfer of certain public services into electronic form and publication on the Unified Web Portal of executive authorities quarterly reports on the status of implementation of relevant measures with the display of information on services transferred to electronic form and services, the procedure and conditions for which are simplified;
3. implementation of an effective mechanism for monitoring the provision of public services, including by ordering a service by the intended subject of appeal, introducing convenient ways to obtain feedback from individuals and legal entities regarding the public services provided to them, improving the procedure for administrative appeal against decisions, actions or omissions;
4. elaboration of the issue of introducing new approaches to the formation and functioning of administrative service centers, in particular by: switching to the provision of administrative services of regional and district state administrations by local self-government service centers on the basis of co-financing by the state of relevant costs with ensuring an adequate network of centers for the provision of administrative services and the availability of such services, followed by the abolition of the obligation to establish administrative service centres under district public administrations; the allocation of part of the administrative fees (administrative payment) to the logistical support of the administrative service centres and the remuneration to the administrators of such centres, with the permanent budgetary assignment of such expenditures;
5. elaboration of the expediency of further provision of administrative services by state and communal enterprises;
6. settlement of the issue of payment for the provision of administrative services (administrative fee) by introducing uniform principles for determining the amount of the administrative fee for the provision of administrative services, the procedure for its payment and use;
7. introduction of effective ways to provide advice to individuals and legal entities, in particular by using “hot lines”, virtual interlocutors (“chatbots”), electronic databases

of standard questions and answers on the most popular state services related, first of all, related to pension and other social security, issuance of identity documents confirming the citizenship of Ukraine or the special status of a person, registration of the place of residence (place of staying) of the person, state registration of legal entities, individual entrepreneurs and public associations, state registration of property rights to real estate (including rights to a land plot) and their encumbrances, registration of vehicles, issuance of driver's licenses;

8. simplification of procedures for providing and receiving public services, ensuring their accessibility, in particular by: abolishing the need to submit an application for the provision of a public service in paper form in the presence of information necessary to receive such a service in other documents submitted by the subject of the application or national electronic information resources; dissemination of the practice of filling in the application for the provision of a public service by an authorized person of the subject of public service or the center for the provision of administrative services for its further signing by the subject of the application; introduction of mechanisms for prompt clarification (correction) of technical errors, descriptions in applications for the provision of public services and other documents submitted to the civil service, as well as automatic verification of the completeness and reliability of information in applications for the provision of public services in electronic form; assigning to the administrators of administrative service centers the obligation to enter the information necessary for the receipt of certain administrative services into the relevant information systems of the subjects of administrative services and the unified state web portal of electronic services; provision of certain administrative services in an automatic mode without human intervention, as well as through telephone communication using automated systems that make it possible, in particular, to identify the subject of treatment by means of voice recognition or answers to security questions; receipt at the request of the subject of the appeal of the results of the provision of public services by courier;
9. improvement of the system of advanced training of persons providing public services;
10. elaboration of the issue of introducing registration of the place of residence on the declarative principle by submitting an application in electronic form with ensuring the inviolability of the rights of the owner, as well as ensuring the interaction of the relevant registers of territorial communities with national electronic information resources;
11. introduction of the possibility of providing local self-government bodies and (or) notaries with certain public services, in particular those related to the registra-

- tion of civil status acts, registration of vehicles, issuance of driver's licenses, state registration of a land plot, provision of social services;
12. introduction of a mechanism for providing a comprehensive electronic service related to the registration of the right to a land plot;
 13. elaboration of the issue of introducing the possibility of crediting payments in the social sphere to a bank account opened by the recipient of the relevant funds in any banking institution;
 14. elaboration of the issue of providing through the unified state web portal of electronic services the opportunity for consumers of housing and communal services to submit to the executors of such services appeals in electronic form regarding their provision, installation, maintenance, replacement and verification of accounting units, to receive information on the progress and results of consideration of such appeals, to make payments for housing and communal services.¹⁵

The implementation of the announced measures should contribute to the further improvement of service activities, in particular in terms of digitalization, namely the electronization of the procedures for submitting applications and receiving services, the development and implementation of new electronic services, including mobile applications, the delegation of authority for the phased transfer of administrative services from local executive bodies to local governments and other entities, improving the quality of services by means of improving monitoring service, optimization of individual services, etc.¹⁶

To implement such measures, the Concept "State in a smartphone" was developed, which was later transformed into the Concept of "Digital State", which contains specific practical steps, in particular, a number of pilot projects, such as the online service "Diia" – the largest digital project of modern Ukraine, which we implement together with the Ministry of Digital Transformation of Ukraine.

The goal is to make communication between citizens and businesses with the state convenient, transparent and humane. In particular, in order to turn Ukraine into a digital state, it is planned to digitalize many services, update the legislative framework, streamline the work of state registers, provide technical capabilities and data protection. The changes will affect not only administrative services, but also the spheres of healthcare, business, education, transport, courts, democracy, etc. Accord-

¹⁵ *Pro deiaki zakbody iz zabezpechennia nadannia yakisnykh publichnykh poslub*. Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 04.09.2019, no. 647, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text> (12.11.2022).

¹⁶ T. V. Viacheslavovych, *Teoretyko-metodolohichni ta pravovi zasady vyrishebnia administratyvnykh sudamy sporiv u sferi publichno-pravovykh vidnosyn*, http://phd.znu.edu.ua/page//dis/07_2020/Tylchuk.pdf.

ing to the plan of the Ministry of Digital Transformation, by 2024, 100% of public services will be available to citizens and businesses online. As of April 2021, Diia has over 3.6 million users.¹⁷

In general, at the initial stage, within the framework of the “State in a Smartphone” Concept, it was planned to implement about 90 pilot projects, including:

- The BankID initiative, which will allow Ukrainians to open a bank account from their smartphone without the mandatory physical presence of the client for identification.
- The introduction of non-cash payments for administrative services is systematic throughout Ukraine.
- Transfer of electronic reporting using an electronic digital signature to state bodies – the State Employment Service, the Social Insurance Fund, the Ministry of Defense, the State Statistics Committee, etc., which will simplify the reporting process when hiring employees, dismissals, business trips, etc.
- Creation of an electronic cabinet for customs (similar to tax) for effective control of the time of customs formalities.
- Online submission of documents in the “single window” without the participation of a customs broker and customs declaration without a special paid program.
- The order of excise stamps, which should take place online in Talnessa for a long time, but in reality, companies carry a FLASH drive to the territorial offices of the SFS.
- Introduction of electronic prescriptions for the treatment of animals, which will improve the quality and safety of products (meat, milk, etc.).
- The possibility of issuing consumer warranty coupons for household appliances and electronics in electronic form, following the example of some EU countries or the United States.
- Full implementation of the “Buy Safe” application, which will help determine whether the goods were officially imported into Ukraine, which means whether it is adapted to the requirements of our market (for example, household appliances) and complain about an unscrupulous entrepreneur.
- Creation of an electronic cabinet of applicants for visualization of all stages of coordination of clinical trials and an electronic cabinet for visualization of the process of customs clearance of goods with investigated medicinal products and auxiliary materials.

¹⁷ EGAP, *Diia, Tsyfrova derzhava*, <https://egap.in.ua/projects/diia-tsyfrova-derzhava/> (10.10.2022).

- Compliance with FAO requirements for accession to the system of electronic circulation of phytosanitary certificates in Ukraine.
- Pilot project “e-baby”, within the framework of which at the birth of a child all relevant state services and documents can be obtained via the Internet by filling out one online form, simultaneous registration of an individual as a taxpayer during the first registration of a passport of a citizen of Ukraine.
- Project “electronic pension”: registration of pension online.
- E-residency: the opportunity to register a business in Ukraine and open a bank account via the Internet after receiving an ID-card at the Embassy of Ukraine.
- Audit of electronic state registers, which will subsequently allow conducting an electronic population census.
- Launch in a few weeks of the developer’s office, where some of the licenses can be obtained without the participation of officials.¹⁸
- The e-Health project, namely the electronic health care system, which is being implemented in order to obtain the maximum possible number of medical services online, provides an electronic exchange of medical information and implements a program of medical guarantees to the population, including health insurance. For the full launch of the e-health system, work continues in the following areas: development of the Concept and joint communication strategy, as well as the principles of the architecture of the e-health system and (EEC); development of a functional checklist for the selection of medical information system for a medical institution; introduction of a gradual transition to electronic document management (documents, forms, data, reports, analytical services).

Today, the foundation of the Diia service is:

- implementation of the Mobile app, which will have the full functionality of the online service of the Diia website;
- launch of a single electronic cabinet and, in turn, a single electronic signature with the following functions: providing citizens or legal entities with access to personal data in state registers; providing access to all electronic services; providing effective feedback; provision of electronic consultations;
- full automation of services in the field of construction, namely the introduction of the developer’s electronic cabinet, with electronic services: notification of the beginning of preparatory and construction work; making changes to relevant messages; commissioning of facilities; issuance of a permit for construction work, etc.;

¹⁸ EBA, *Propozytsii vid biznesu shchodo kontseptsii derzhavy u smartfoni*, 2019, <https://eba.com.ua/propozytsiyi-vid-biznesu-shhodo-kontseptsii-derzhavy-u-smartfoni/> (14.10.2022).

- implementation of the e-Malyatko project, which provides the following services: registration of the child's birth and place of residence; registration of the infant in the EEC; obtaining material assistance at the birth of a child; obtaining a certificate of a child and parents from a large family.

At the same time, a draft ID-14 is being developed, which consists in obtaining a passport and a tax number of TIN for 14-year-old citizens simultaneously with the provision of electronic services for registering the child's place of residence, the e-Pension project with the functions of online appointment and recalculation of pensions, the appointment of allowances, benefits, surcharges and compensations to pensions, the renewal and transfer of pension payments, the introduction of SmartID – identification with an electronic digital signature for access to all electronic services and signing of electronic documents using a special mobile application for a smartphone.

In this context, work is being carried out in two directions:

1. creation of a cloud electronic signature with secure access to the personal key;
2. biometric identification of the user through a mobile application with data verification in the state demographic register.

In addition, it provides for the introduction of mobile electronic signature technology MobileID, which will ensure the storage of a personal key on a special secure SIM card.

To date, the project “Digital Identities of Citizens” has been successfully implemented, in the future it is planned to replace paper certificates, in particular, certificates on the composition of the family and registration of the place of residence for electronic interaction of government bodies, the introduction of an online data exchange system between state bodies “Trembita” with further connection to state registers.

It is also planned to introduce:

- e-Residence project – granting the status of a non-resident online for registration and doing business in Ukraine without the need to leave the country of residence;
- on-line system “electronic elections”, which will provide an automated calculation of the will of citizens in elections and the system “electronic census” to determine the population.

It should be noted that there is a network of service centers providing administrative services quite qualitatively from the point of view of the result.

According to official data, in the first six months of 2021, the connection of the CNAPs network to the information system increased by 320% and amounted to 1,290 CNAPs and Diia Centers. About 600 Centers are connected to the system of electronic interaction of executive authorities. 858 access points to administrative services work with the Diia portal.

Thanks to this, administrators work quickly and transparently, and Ukraine is approaching a regime without documents. In 2024, the CNAPs network will grow to 3.5 thousand access points.¹⁹

Despite the positive statistics, the practice of providing administrative services is constantly being modernized, in particular, new electronic services are being developed that optimize the process of obtaining the service.

However, speaking about the digitalization of services, it must be remembered that digitalization involves, first of all, providing one hundred percent of settlements with access to high-speed Internet and involving citizens in the program for the development of digital skills and competencies.

At the same time, the process of automating the CNAPs is being improved, which includes an electronic queue system, in particular, “Electronic record in the ASK”, “Universal services”, online consulting.

At the present stage of implementation of the basic conceptual principles, electronic cabinets on the websites of government bodies are integrated with the Unified State Web Portal of Administrative Services or the Public Services Portal “iGov”. In this aspect, the identification system is being improved, in particular, the BankID is being introduced, other methods of authorization are provided, such as filling out an electronic form and using EDS.

Improvement of the practice of providing administrative services takes place in the period of another and in terms of cooperation of communities within the framework of the U-LEAD with Europe program, which provides for the provision of technical and methodological support for the creation and arrangement of CNAPs and the connection of united territorial communities to the software package of automated work of CNAP “Vulyk”.

In particular, the software package for the automation of management service centers (Hive Information System) as a subsystem of the Electronic Interaction System of Executive Authorities (EIA) was developed within the framework of the EGOV4UKRAINE project (a project to support the ULEAD program with Europe) together with the State Agency for Electronic Management of Administrative Service Centers (CNAPs). The purpose of the system is to improve the availability and quality of CNAP services and ensure reliable storage and protection of information. “Vulyk” should accelerate the work of the CNAPs administrators by switching

¹⁹ Ministry of Digital Transformation, *Avtomatyzatsiia TsNAPiv: kilkist Tsentriv, pidiednanykh do informatsiinoi systemy, zroslo na 320%*, <https://thedigital.gov.ua/news/avtomatizatsiya-tsnapiv-kilkist-tsentriv-pidiednanikh-do-informatsiynoi-sistemi-zroslo-na-320> (15.10.2022).

to working with citizens' appeals in electronic form and simplified interaction with state registers in real time. Since currently in Ukraine almost 80-85% of CNAPs do not have information systems for managing the process of providing services, which would significantly increase the efficiency of work on servicing citizens.

In August 2018 – May 2019 piloting of the “Vulyk” took place in 10 cities of Ukraine with a population of 4 to 100 thousand inhabitants. Since August 2019, the connection to “Vulyk” CNAPs has begun, which are being opened with the support of the U-Lead project with Europe. As of July 1, 2020, more than 100 CNAPs were running on the “Vulyk” system. It is planned that the information system will be available to all CNAPs who wish to use it.²⁰

In addition, regarding the system for monitoring the quality of services, it is worth noting some practices to improve feedback. Thus, the implementation of the “Secret Client” project, which provides for the client of the service center of the Ministry of Internal Affairs to fill in the sections of the online questionnaire for assessing the established scale of individual service processes in service centers, is indicative and effective and should serve as an example for other government bodies in terms of developing and implementing electronic services that would allow visitors to evaluate the service process and submit their own suggestions for improving certain processes of a particular body.

3. The impact of digitalization to the improvement of procedures for judicial consideration of administrative cases

Among other things, it should be emphasized that as part of the judicial reform, the Ministry of Justice of Ukraine has introduced an e-service “Electronic Court”, which is aimed at improving the procedures for considering cases. In particular, the Electronic Court allows participants in court proceedings to submit documents to the court in electronic form, as well as to send such participants procedural documents in electronic form, in parallel with documents in paper form in accordance with procedural legislation.

Users can send to the court in electronic form any documents and materials provided for by the procedural legislation. The rights of access to electronic documents obtained by the court are granted to the judges in whose proceedings the relevant court cases are heard.

²⁰ *Informatsiina systema «Vulyk»*, <https://vulyk.gov.ua/infopages/about> (12.04.2023).

The court, after the preparation and signing of the procedural document, sends electronic copies of the procedural document, sealed with the electronic digital signature of the judge by e-mail, to the mailbox of the participant in the trial, if such a participant is registered in the system.

After receiving an electronic confirmation of the delivery of the e-mail to the user's mailbox, the responsible court officer prints out such a message and attaches it to the case file.²¹

In general, in the course of implementing the judicial reform, our state uses the positive experience of different countries of the world. In particular, the experience of Asia allowed the countries of Latin America and Europe to make the process of digitalization more adequate. While Asian courts have digitized in about 10 years, European countries, having started the trial around 2007-2009, already have a successful system.²²

According to experts, the digitalization of national courts is an acute challenge of today and an irreversible process in the context of the technological revolution, and informatization of society; it is an end-to-end direct interactive procedure that involves the presence of three components, such as:

- a) continuous end-to-end procedure – a procedure, no element of which implies the need to use paper or physical presence;
- b) direct procedure on-line – a procedure that can be carried out directly by the end user, without the intervention of an intermediary or a competent authority;
- c) on-line procedure – a procedure that can be performed via web network and is available to end users of services.²³

Digitalization significantly affects the transformation of the institution of legal proceedings. The use of *the end-to-end direct online procedure* in the organization and consideration of the case significantly changes both the system of administrative courts and the procedure for judicial proceedings.

The experience of the UK, where there is a single system of online courts (Online dispute resolution system), which allows citizens to resolve their disputes even without the intervention of a lawyer, is interesting.²⁴

²¹ *Elektronnyi sud – opys posluhy*, <https://www.kmu.gov.ua/service/elektronnij-sud> (18.10.2022).

²² Y. Myshchenko, *Kachestvennykh resheniy y edynstva praktiki mozhno dostych tolko dydzhytalyzovav sudy*, https://jurliga.ligazakon.net/analitics/191352_kachestvennykh-resheniy-i-edinstvapraktiki-mozhno-dostich-tolko-didzhitalizirovav-sudy---judging-khs-vs-ivan-mishchenko (17.10.2022).

²³ O. Kobenko, *Didzhitalizatsiia yak nova era rozvytku korporatyvnoho prava*, <https://sud.ua/ru/news/blog/145948-digitalization-yak-nova-erozvitku>, (14.09.2022).

²⁴ V. Moroz, *Elektronnyi sud: mif chy realnist?*, <http://yur-gazeta.com/Publications/Practice/Ships-Practice/Electronic-Trial-Myth-chi-Realist> (18.10.2022).

Modern information and telecommunication technologies are being introduced in Ukraine, in particular:

a) electronic document management systems [the legal basis of which is the Regulation on the Automated System of Judicial Document Management, approved by the Resolution of the Council of Judges of Ukraine dated November 26, 2010 No. 30 (as amended by the Decision of the Armed Forces of Ukraine dated April 12, 2018 No. 16)];

b) remote consideration of cases system;

c) electronic signatures and other manifestations.

Certainly, digitalization affects the timing of consideration of cases, since the workflow will be carried out much faster. In addition, the parties have the opportunity to get acquainted with the case materials much faster. Taken together, this will contribute to a more dynamic handling of cases.²⁵

At the same time, work is underway to implement the Unified Judicial Information and Telecommunication System (hereinafter – UCITS). An important component of UCITS is the subsystem (module) of the E-Court.

In general, the process of introducing an electronic court as a digitalization of documents and the transition of the judicial system from paper to electronic media dates back to the beginning of the XXI century. The leaders of this process were Asian countries: Korea, Hong Kong, Singapore, etc. One of the first countries to pass the test of the level of digitalization was Brazil.²⁶

In Ukraine, the first steps towards the introduction of an electronic court were made in mid-2018, when the State Judicial Administration of Ukraine created pilot courts that were supposed to start working with the Electronic Court. So, on December 1, 2018, the newspaper “Voice of Ukraine” published an announcement about the creation and operation of UCITS from March 1, 2019, consisting of 8 subsystems (modules), including an electronic court. But already on March 1, 2019, on the basis of the decision of the High Council of Justice of February 28, 2019 No. 624/0/15-19 “On the return for revision of the draft Regulation on the Unified Judicial Information and Telecommunication System.”²⁷

On October 4, 2021, the State Judicial Administration of Ukraine officially informed the ministries, central executive bodies, regional state administrations, local and

²⁵ *Tsyfrove vidobrazhennia*, <https://pravo.ua/Articles/digital-imaging> (11.10.2022).

²⁶ Y. Myshchenko, *Kachestvennykh reshenyi...*

²⁷ K. V. Kravchenko, *Do pytannia...*

appellate courts, the National Bar Association of Ukraine and territorial departments of SJA of Ukraine about the launch of individual subsystems (modules) of UCITS.

The letter informs that by the decision of the High Council of Justice dated August 17, 2021 No. 1845/0/15-21, the Regulation on the procedure for the functioning of individual subsystems (modules) of the Unified Judicial Information and Telecommunication System (EGITS) was approved.

In accordance with paragraph 2 of subparagraph 2 of Article 4 of the Law of Ukraine “On Amendments to the Economic Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine and Other Legislative Acts”, the subsystems (modules) of UCITS begin to function 30 days after the publication of the relevant announcement by the High Council of Justice.

In the newspaper “Voice of Ukraine” dated 4.09.2021 No. 168 (7668), the High Council of Justice published an announcement about the start of operation of three subsystems (modules) of UCITS – “Electronic Cabinet”, “Electronic Court”, video conferencing subsystems.

Thus, the UCITS subsystems (modules) specified in the announcement of the High Council of Justice began to officially function from October 5, 2021.

The State Judicial Administration of Ukraine draws attention to the fact that with the beginning of the functioning of UCITS subsystems (modules) in accordance with the requirements of procedural legislation (paragraph 6 of Article 6 of the Economic Procedure Code of Ukraine, paragraph 6 of Article 18 of the Administrative Procedure Code of Ukraine, paragraph 6 of Article 14 of the Civil Procedure Code of Ukraine), lawyers, notaries, private executors, insolvency managers, forensic experts, state bodies, local self-government bodies and organizations the leadership of the state and municipal sectors of the economy must register official e-mail addresses in UCITS.

The SJA of Ukraine reminded of the need to ensure compliance with the above requirements of the procedural legislation regarding the implementation of mandatory registration of the official e-mail address in UCITS via the web link – <https://cabinet.court.gov.ua>.

The letter also requests: ministries and other central executive bodies to bring relevant information to the attention of enterprises, institutions and organizations in the field of their management; The National Association of Lawyers of Ukraine and the Ministry of Justice of Ukraine – to disseminate information, respectively, among law firms, lawyers, as well as public and private executors; regional state administrations to communicate information to local self-government bodies in the relevant areas;

the territorial department of the State Judicial Administration of Ukraine shall bring the information to the attention of the local general courts.²⁸

4. Conclusions

Therefore, summing up the above, it is appropriate to indicate that Ukraine has already created a legal framework for the digitalization of the judicial system. The main regulatory legal acts that create conditions for the digitalization of courts include the following laws of Ukraine: “On admission to court decisions” of December 22, 2005; “On information protection in information and telecommunication systems” dated April 19, 2014; “On Electronic Documents and Electronic Document Management” dated September 30, 2015; “On Access to Public Information” dated May 1, 2015; “On Electronic Digital Signature” dated November 2, 2016; “On Electronic Trust Services” dated October 5, 2017; “On the Protection of Personal Data” dated January 1, 2017; “On Information” dated January 1, 2017; “On Amendments to the Economic Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Administrative Procedure Code of Ukraine and Other Legislative Acts” dated October 3, 2017 and others. At the same time, the Strategy for the Development of the Information Society in Ukraine of May 20, 2015, the Strategy for Reforming the Judicial System, Justice and Related Legal Institutions for 2015-2020 were adopted. of May 20, 2015 and the Concept for the Development of e-Governance in Ukraine of September 20, 2017 determine the main directions for the development and modernization of the judicial process, the Strategy for the Development of the Justice System and Constitutional Justice for 2021-2023, etc.

As practice shows, digitalization radically changes the paradigm of public communication, and places different emphasis – not only on how we communicate, but also on what we communicate. New digital technologies make it possible to create and distribute huge amounts of information to an almost unlimited number of people – quickly, efficiently, without any significant costs. The use of these technologies leads to the application of the best world practices. It is digitalization that makes it possible to modernize through the introduction of electronic services the procedure for submitting applications and receiving services, as well as the optimal development and necessary modernization of the judicial process.

²⁸ *V Ukraini pochynaiut ofitsiino funktsionuvaty pidsystemy (moduli) YeSITS*, <https://dsa.court.gov.ua/dsa-pres-centr/news/1188679/> (19.11.2022).

Bibliography

- Brennen S., *Digitalization and Digitization*, <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/>.
- Doklad o tsyvrovoi ekonomyke 2019, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_overview_ru.pdf.
- EBA, *Propozytsii vid biznesu shchodo kontseptsii derzhavy u smartfoni*, 2019, <https://eba.com.ua/propozytsiyi-vid-biznesu-shhodo-kontseptsiyi-derzhavy-u-smartfoni/>.
- EGAP, *Diia, Tsyfrova derzhava*, <https://egap.in.ua/projects/diia-tsyfrova-derzhava/>.
- Elektronnyi sud – opys posluhy*, <https://www.kmu.gov.ua/service/elektronnij-sud>.
- Informatsiina systema «Vulyk»*, <https://vulyk.gov.ua/infopages/about>.
- Khalapsys A. V., *Hlobalyzatsiia y metryka ystoryi*, <http://halapsis.net/globalizatsiya-i-metri-Na-istorii>.
- Kobenko O., *Didzhitalizatsiia yak nova era rozvytku korporatyvnoho prava*, <https://sud.ua/ru/news/blog/145948-digitalization-yak-nova-erozvitku>.
- Kravchenko K. V., *Do pytannia didzhitalizatsii instytutu apeliatsiinoho provadzhenia*, <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/445/549>.
- Kupryna K. A., *Dydzhytalyzatsiia: poniatyie, predposylky voznynkoveniia y sfery prymenyiia. Vestnyk nauchnykh konferentsyi. Kachestvo ynformatsyonnykh uslub: po materyalam mezhdunarodnoi nauchno-praktycheskoi konferentsyy 31 maia 2016 h*, no. 5-5(9), Tambov 2016.
- Ministry of Digital Transformation, *Avtomatyzatsiia TsNAPiv: kilnist Tsentriv, pidiednanykh do informatsiinoi systemy, zrosla na 320%*, <https://thedigital.gov.ua/news/avtomatyzatsiya-tsnapiv-kilkist-tsentriv-pidednanikh-do-informatsiynoi-sistemi-zrosla-na-320>.
- Ministry of Digital Transformation, *Facebook y partnerstvi z Naцpolициєю та Мінцифрою запускає систему сповищення для пошуку зниклих дітей в Україні*, <https://thedigital.gov.ua/news/facebook-u-partnerstvi-z-natspolitsieyu-ta-mintsifroyu-zapuskae-sistemu-spovishchennya-dlya-poshuku-zniklikh-ditey-v-ukraini>.
- Ministry of Digital Transformation, *Ukraintsi zmozhut svoiechasno otrymuvaty adminposluhy pid chas karantynu*, <https://thedigital.gov.ua/news/ukraintsi-zmozhut-svoechasno-otrimuvati-adminposlugi-pid-chas-karantynu>.
- Moroz V., *Elektronnyi sud: mif chy realnist?*, <http://yur-gazeta.com/Publications/Practice/Ships-Practice/Electronic-Trial-Myth-chi-Realist>.
- Myshchenko Y., *Kachestvennykh reshenyi y edynstva praktyky mozhno dostych tolko dydzhytalyzyrovuv sudy*, https://jurliga.ligazakon.net/analytics/191352_kachestvennykh-resheniy-i-edinstvapraktiki-mozhno-dostich-tolko-didzhitalizirovav-sudy---judging-khs-vs-ivan-mishchenko.
- Pro deiaki zakhody iz zabezpechennia nadannia yakisnykh publichnykh poslub*. Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 04.09.2019, no. 647, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>.
- Slovarnyi zapas: dyhytalyzatsiia*, <http://www.strelNa.com/ru/magazine/2015/02/03/vocabulary-digitalisation>.
- Ternushchak M. M., *Administratyvnyi protses u publichnomu administruvanni*, https://ndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Ternushchak_M_M.pdf.
- Teteriatnyk B. C., *Tendentsii didzhitalizatsii ta virtualizatsii yak vektor suchasnoho rozvytku svitovo-ho hospodarstva*, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mZF3TqktO2EJ:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mZF3TqktO2EJ:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%3C)

26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/Nvmgu_jur_2017_29(2)___7.pdf+&cd=5&hl=uk&ct=clnk&gl=ua.

Tsyfrove vidobrazhennia, <https://pravo.ua/Articles/digital-imaging>.

Tul S. I., *Suchasni metodyky integralnoi otsinky didzhitalizatsii svitovoi ekonomiky ta rynku pratsi. Prychornomorski ekonomichni studii*, "Naukovyi Zhurnal «Prychornomorski ekonomichni studii»" 2019, vol. 42, http://bses.in.ua/journals/2019/42_2019.pdf.

V Ukraini pochynaiut ofitsiino funktsionuvaty pidsystemy (moduli) YeSITS, <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1188679/>.

V Ukrainy zapustyly mobylnoe prylozhenye «Diia» («Hosudarstvo v smartfone»), <https://pravo.ua/v-ukraine-zapustili-gosudarstvo-v-smartfone-dija/>.

Viacheslavovych T. V., *Teoretyko-metodolobichni ta pravovi zasady vyrishennia administratyvnymy sudamy sporiv u sferi publichno-pravovykh vidnosyn*, http://phd.znu.edu.ua/page//dis/07_2020/Tylchyk.pdf.

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

