

E-administracja

**Wyzwania
dla cyfrowych
usług publicznych
w Unii Europejskiej**

E-Government

**Challenges
for Digital
Public Services
in the EU**

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers



E-administracja

E-Government

**Wyzwania
dla cyfrowych
usług publicznych
w Unii Europejskiej**

**Challenges
for Digital
Public Services
in the EU**

Krakow Jean Monnet Research Papers

3

E-administracja E-Government

Wyzwania dla cyfrowych usług publicznych w Unii Europejskiej Challenges for Digital Public Services in the EU

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik • Inga Kawka • Renata Śliwa



Kraków 2024

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

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

Renata Śliwa 
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors and Księgarnia Akademicka, 2024

Recenzja: dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UKEN

Opracowanie redakcyjne: Artur Foryt (j. francuski), Dorota Ilnicka (j. polski), Christopher Thornton (j. angielski)

Projekt okładki: Marta Jaszczyk

ISBN 978-83-8368-025-5
<https://doi.org/10.12797/9788383680255>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Uniwersytet 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

OCHRONA UNIJNYCH WARTOŚCI I PRAW PODSTAWNYCH JAKO ODPOWIEDŹ NA RYZYKO ZWIĄZANE Z CYFRYZACJĄ USŁUG PUBLICZNYCH

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE

Immigration en France : garanties et risques des procédures administratives et judiciaires dématérialisées. Migration et e-administration en France.....	13
---	----

MARTA GRABOWSKA

Cyfryzacja administracji publicznej w Unii Europejskiej w świetle <i>Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government, 2020</i>	29
---	----

KINGA SABINA ZIELIŃSKA

E-administracja działająca w granicach prawa i godna zaufania. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych jako wyzwanie dla rozwoju e-administracji	45
---	----

CZĘŚĆ II

INKLUZYWNE CYFROWE USŁUGI PUBLICZNE

PART II

INCLUSIVE DIGITAL PUBLIC SERVICES

INGA KAWKA

Włączenie cyfrowe w prawie Unii Europejskiej	67
--	----

AGATA CEBERA

Wykluczenie cyfrowe osób starszych a rozwój e-usług w administracji w Polsce	87
--	----

JAKUB GRZEGORZ FIRLUS

Dostępność cyfrowa jako standard e-usług polskiej administracji publicznej – zarys problemu.....	107
---	-----

TOMASZ KOSICKI

Publiczna usługa hybrydowa jako instrument przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu i usprawniania ogólnego postępowania administracyjnego – wybrane zagadnienia	131
--	-----

CZĘŚĆ III

PERSPEKTYWY ROZWOJU CYFROWYCH USŁUG PUBLICZNYCH W EUROPIE

MIOMIRA P. KOSTIĆ

Development of Smart Cities and On-line Public Services Due to Quality
of the Citizens' Criminal Policy Protection..... 153

IRYNA FYSHCHUK

Strengthening Municipalities' Resilience against Cyber Attacks in Ukraine..... 171

AGNIESZKA KASTELIK-SMAZA

Sztuczna inteligencja w edukacji – szanse, zagrożenia, ramy prawne..... 189

RENATA ŚLIWA

Infrastructure-driven Approach to Digital Transition..... 215

YULIIA VOLKOVA, YULIIA LEHEZA

Digitalization of the Environmental Protection..... 229

PART III

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF DIGITAL PUBLIC SERVICES IN EUROPE

CZĘŚĆ IV

WYZWANIA DLA ROZWOJU E-USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE

PIOTR RUCZKOWSKI

Cyfryzacja administracji na przykładzie projektowanych zmian w przepisach
o cmentarzach i chowaniu zmarłych..... 253

TOMASZ GRZYBOWSKI, JACEK JAŚKIEWICZ

E-formalizm procedur jurysdykcyjnych w perspektywie zasady zaufania do władzy
publicznej..... 263

MONIKA KAWCZYŃSKA

The Access to Open Data and Re-use of Public Sector Information:
The Polish Perspective..... 281

AGATA NODŹAK

Informatyzacja administracyjnego postępowania egzekucyjnego i jej wpływ
na skuteczność egzekucji administracyjnej..... 301

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

Digitalization of Appeal Proceedings in Public Procurement in Poland..... 325

ALAN BEROUD

E-działania w obszarze wsparcia przewozu pasażerskiego na przykładzie
Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie..... 345

PART IV

CHALLENGES IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC E-SERVICES IN POLAND

Indeks osób..... 359

AGATA CEBERA¹

WYKLUCZENIE CYFROWE OSÓB STARSZYCH A ROZWÓJ E-USŁUG W ADMINISTRACJI W POLSCE

ABSTRAKT: W opracowaniu podjęto próbę analizy wpływu zjawiska wykluczenia cyfrowego osób starszych na rozwój e-usług administracji publicznej, przy czym podstawowym celem badawczym było ustalenie granic prawnych regulacji normatywnych statuujących przymus prawny korzystania z usług e-administracji. Analiza ma charakter dogmatyczno-prawny, a podstawową metodą badawczą jest metoda logiczno-językowa, jednakże w zakresie niezbędnym posłużono się również elementami metody statystycznej, w tym w szczególności wobec aktualizacji konieczności potwierdzenia bądź zaprzeczenia występowania określonych zjawisk prawnie relewantnych.

SŁOWA KLUCZOWE: postępowanie administracyjne, dostępność, wykluczenie cyfrowe, informatyzacja, e-administracja, dyskryminacja ze względu na wiek

DIGITAL EXCLUSION OF OLDER PEOPLE AND THE DEVELOPMENT OF E-SERVICES IN ADMINISTRATION IN POLAND

ABSTRACT: The study attempts to analyze the impact of the phenomenon of digital exclusion of older people on the development of public administration e-services, with the basic research goal being to determine the legal limits of normative regulations establishing the legal obligation to use e-administration services. The analysis is dogmatic and legal in nature, and the basic research method is the logical-linguistic method, however, to the extent necessary, elements of the statistical

¹ Dr Agata Cebra, Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, <https://orcid.org/0000-0002-7921-8779>.

method were also used, to update the need to confirm or deny the occurrence of certain legally relevant phenomena.

KEYWORDS: administrative proceedings, accessibility, digital exclusion, computerization, e-administration, age discrimination

1. Wprowadzenie

Prawa osób starszych zwykło dzielić się na trzy kategorie, tj. prawo do ochrony (*protection*), prawo do uczestnictwa (*participation*) oraz prawo do wizerunku (*image*)². W niniejszym opracowaniu odniesiono się do prawa do uczestnictwa, a zatem aktywności społecznej ludzi starszych i związanej z tym problematyki projektowania przestrzeni normatywnej wolnej od regulacji stwarzających bariery do bycia „produktywnym członkiem społeczeństwa”³. Konsekwencją braku zapewnienia prawa do uczestnictwa jest bowiem marginalizacja społeczna, a zatem pozbawienie możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym oraz utrata szans, które ma większość ludzi, przy czym objawiać się to może w trzech wymiarach – ekonomicznym, politycznym i społecznym⁴. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę analizy wpływu zjawiska wykluczenia cyfrowego osób starszych na rozwój e-usług administracji publicznej, przy czym podstawowym celem badawczym było ustalenie dopuszczalnych ram regulacji normatywnych statuujących przymus prawny korzystania z usług e-administracji. Przymusowa cyfryzacja niewątpliwie stanowiłaby katalizator procesu informatyzacji działalności administracji publicznej, jednakże cyfryzacja sama w sobie nie jest wartością nadrzędną nad podstawowymi prawami i wolnościami jednostki⁵. Trafnie wskazuje się, że w wymiarze tym szczególnie istotne jest wyważanie wartości, takich

² J. Sandorski, A. Zbaraszewska, *Standardy ochrony osób starszych i niepełnosprawnych w orzecznictwie międzynarodowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, t. 42, nr 2, s. 155. Por. również M. Fredvang, S. Biggs, *The Rights of Older Persons*, Melbourne 2012, s. 10-12.

³ Por. w tym duchu J. Sandorski, A. Zbaraszewska, *Standardy ochrony...*, s. 156. Zob. również: K.-L. Tang, J.-J. Lee, *Global Social Justice for Older People: The Case for an International Convention on the Rights of Older People*, „The British Journal of Social Work” 2006, vol. 36, no. 7, s. 1135-1150; A.S. Gutterman, *Older Persons’ Rights to Participation*, [s.l.] 2022, *passim*, https://www.researchgate.net/publication/357255014_Older_Persons%27_Rights_to_Participation (23.06.2023).

⁴ M. Łuszczynska, *Prawa osób starszych a zjawisko marginalizacji społecznej*, „Praca Socjalna” 2019, vol. 34, nr 5, s. 136.

⁵ Cyfryzacja jest narzędziem osiągania celów, lecz nie celem samym w sobie. W tym duchu także: A. Kozień, *Wolność jednostki w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym w dobie cyfryzacji i digitalizacji*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, M. Szewczyk, M. Kruś, L. Staniszevska (red.), Warszawa 2022, s. 331-332.

jak sprawność działania oraz dostępność i akceptowalność rozwiązań opartych na komunikacji elektronicznej, tak aby przeciwdziałać negatywnym skutkom zjawiska wykluczenia cyfrowego *pro futuro*⁶.

Ocenic zatem należy, czy zjawisko wykluczenia cyfrowego osób starszych jest faktem potwierdzonym empirycznie, a jeżeli tak – to czy dopuszczalne byłoby kreowanie przez ustawodawcę określonych obszarów działania administracji – np. procedur administracyjnych – w całości w postaci elektronicznej, a zatem wyłączając możliwość złożenia określonych oświadczeń czy wniosków w formie pisma utrwalonego w postaci papierowej lub ustnie do protokołu. Odpowiedź przecząca na tak postawione pytanie to hipoteza badawcza, której prawdziwość przyjdzie wykazać na kartach niniejszego opracowania. Analiza ma wprowadzić charakter dogmatyczno-prawny, a podstawową metodą badawczą jest metoda logiczno-językowa, jednakże w zakresie niezbędnym posłużono się również elementami metody statystycznej, w tym w szczególności wobec aktualizacji konieczności potwierdzenia bądź zaprzeczenia występowania określonych zjawisk prawnie relewantnych.

2. Uwagi terminologiczne

2.1. Osoba starsza

Pojęcie starości można rozważać na gruncie jednostkowym oraz jako dotyczące zbiorowości jednostek, czyli społeczeństwa danego regionu⁷. W piśmiennictwie trafnie podkreślono, że pomimo wielu badań, raportów i monitorowania opisywanego zjawiska przez organizacje międzynarodowe wyznaczenie granicy wieku starszego lub podeszłego oraz zdefiniowanie osoby starszej czy osoby w podeszłym wieku – zatem także i samej „starości” – napotyka na tak wiele przeszkód, że nawet w literaturze psychologicznej i gerontologicznej nie ma zgody co do kryteriów początków starości, jak również jej periodyzacji⁸. Z uwagi jednak na dogmatyczno-prawny charakter niniejszego opracowania kwestia ta została rozstrzygnięta poprzez odniesienie się do definicji ustawowej, którą odnajdujemy w art. 4 pkt 1 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach

⁶ Tak trafnie M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] K. Czaplicki et al., *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

⁷ A. Malarewicz-Jakubów, *Starość jako zjawisko demograficzne w polityce państwa*, [w:] eadem, *Wsparcie prawne osób starszych*, Warszawa 2017, LEX/el. W niniejszym opracowaniu przyjdzie przybrać drugą z perspektyw.

⁸ B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa 2012, s. 32.

starszych⁹, a która przesądza, że osoba starsza to taka, która ukończyła 60. rok życia. W uzupełnieniu wskazać jednak należy, iż wiek chronologiczny może nie pokrywać się z wiekiem biologicznym czy psychologicznym, bowiem każda osoba starsza jest unikalna i różna od pozostałych¹⁰, jednakże z uwagi na rozpatrywanie zjawiska nie w wymiarze jednostkowym, a zbiorowym, powyższe pozostaje bez wpływu na zasadnicze wnioski analizy o charakterze generalnym. Normatywne ujęcie starości przez polskiego ustawodawcę pozostaje ponadto w zgodzie z wiedzą ekspercką – także bowiem Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organization, WHO), zważając na sytuację zdrowotną ludności, jak również socjalną, koncentruje się na ludności powyżej 60. roku życia jako na osobach starszych, przyjmując przy tym trzy etapy starości¹¹:

- a) od 60. do 75. roku życia – wiek podeszły, tzw. wczesna starość;
- b) od 75. do 90. roku życia – wiek starczy, tzw. późna starość;
- c) powyżej 90. roku życia – wiek sędziwy, tzw. długowieczność.

Podobną cezurę wiekową przyjmuje Organizacja Narodów Zjednoczonych¹². Warto przy tym podkreślić, że nie można utożsamiać osób starszych z osobami z niepełnosprawnościami czy osobami ze szczególnymi potrzebami, między zakresami znaczeniowymi tych pojęć zachodzi bowiem co najwyżej stosunek krzyżowania, a nie zawierania¹³.

2.2. E-usługi w administracji

Zjawisko informatyzacji¹⁴ administracji publicznej, w tym również wdrażanie idei e-government¹⁵, określić można mianem procesu *ongoing*¹⁶, gdyż od kilkudziesięciu

⁹ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz.U. 2015, poz. 1705.

¹⁰ Por. M. Łuszczczyńska, *Prawa osób starszych...*, s. 128.

¹¹ Zob. szerzej A. Malarewicz-Jakubów, *Starość jako zjawisko...*

¹² Zob. B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa ochrona...*, s. 34 i przywołana tam literatura.

¹³ Tak też J. Sandorski, A. Zbaraszevska, *Standardy ochrony...*, s. 155.

¹⁴ Co do terminu „informatyzacja” zob. przegląd stanowisk i definicji zebranych przez P. Pietrasza, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, s. 24-35; oraz M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] K. Czaplicki et al., *Doręczenia elektroniczne...*, s. 30.

¹⁵ Na temat problemów wypracowania wspólnej definicji pojęcia e-administracji zob. szerzej M. Błażewski, *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2016, s. 262-263.

¹⁶ Według definicji słownikowej: „An ongoing situation has been happening for quite a long time and seems likely to continue for some time in the future”. Zob. *Ongoing process*, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/ongoing-process> (20.02.2023).

lat¹⁷ wytycza i wytyczać będzie kierunki zmian nie tylko legislacyjnych, ale przede wszystkim organizacyjnych w funkcjonowaniu administracji publicznej¹⁸. Efektem tych zmian jest pojawienie się w praktyce administrowania podmiotów publicznych tzw. e-usług. Pojęcie e-usługi w administracji nie należy do języka prawnego, stąd na próżno poszukiwać jej definicji legalnej. To, co znajdziemy w materiale normatywnym, to art. 14 § 1a Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹, w którym ustawodawca odwołuje się wprawdzie do pojęcia „usługa online”, jednakże odstępuje od próby jego zdefiniowania. Ustawodawca wskazuje jedynie, że sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁰. Wzajemna relacja zakresów znaczeniowych terminów „usługa online” i „e-usługa” nie stanowiła szczegółowego przedmiotu analizy w piśmiennictwie. Terminy te zwykle się utożsamiać i stosować zamiennie, choć intuicje językowe i systemowe mogą skłaniać również do przyjęcia, że termin „usługa online” jest węższy, a to uwzględniając jego umiejscowienie w Kodeksie postępowania administracyjnego (*argumentum a rubrica*), jak również wymóg uwierzytelnienia w sposób określony art. 20a ust. 1 lub ust. 2 ustawy o informatyzacji. Nie rozstrzygając tego dylematu, podkreślić należy, że w niniejszym opracowaniu zamierzano przedstawić zjawisko w ujęciu maksymalnie szerokim, stąd odniesiono się do terminu „e-usługa”, nie chcąc tworzyć pola do konotacji tylko z postępowaniami kodeksowymi, jak również tylko z wyspecjalizowanymi systemami teleinformatycznymi, pomimo iż te zdają się dominować w architekturze polskiej e-administracji. E-usługę ujmuję zatem szeroko, tj. jako działalność administracji skierowaną do podmiotu zewnętrznego (lub podmiotu zewnętrznego skierowaną do administracji) za pośrednictwem sieci internetowej, tj. bez

¹⁷ Zob. np. raport z 1994 r. *Europe and the Global Information Society. Bangemann Report Recommendations to the European Council*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/44dad16a-937d-4cb3-be07-0022197d9459> (20.02.2023); R. Pośtajko, *Rozwój europejskiej polityki cyfrowej*, „Poliarchia” 2014, vol. 2, nr 2, s. 37 i n.; A. 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, vol. 23, nr 2, s. 25 i n.

¹⁸ Zob. szerzej A. Cebera, *Podwójny reżim prawny „doręczeń elektronicznych” sensu largo w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym*, [w druku].

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2023, poz. 775.

²⁰ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2023, poz. 57.

potrzeby osobistego kontaktu²¹. Innymi słowy, chodzi o usługi administracji publicznej, ale świadczone przez internet. W ramach e-usług w administracji usługodawcą będzie zazwyczaj podmiot publiczny²², a usługobiorcą – jednostka, tj. podmiot znajdujący się na zewnątrz struktury administracji publicznej. Sama zaś usługa polegać będzie na wymianie danych w określonym formacie za pośrednictwem sieci internetowej. Usługa może być przy tym świadczona w ramach wyspecjalizowanego systemu teleinformatycznego (np. ePUAP) lub innych narzędzi umożliwiających kontakt na odległość za pośrednictwem internetu (np. e-mail, system kolejkowy w urzędzie, formularz kontaktowy²³).

Warto również dodać, że cechą charakterystyczną polskiej e-administracji jest zjawisko fragmentaryzacji, a zatem świadczenie usług z wykorzystaniem wielu różnorodnych platform czy aplikacji, np.:

- Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP),
- Platformy Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (PUE ZUS),
- e-Urzędu Skarbowego,
- portalu obywatel.gov.pl,
- portalu biznes.gov.pl itp.²⁴

Zjawisko fragmentaryzacji e-administracji ocenia się przy tym negatywnie²⁵ – każda z platform jest bowiem wyposażona w inny interfejs, cechuje się różnymi wymaganiami sprzętowymi, a i sposoby ich użytkowania są odmienne, co w praktyce prowadzi do konieczności nabycia proporcjonalnie większej ilości umiejętności w zakresie ich obsługi oraz może negatywnie wpływać na proces ich wdrażania i użytkowania. Zapewne z tej też przyczyny odsetek osób w wieku od 16 do 74 lat korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wyniósł w 2020 r. zaledwie 41,9%, a w 2021 – 47,5%²⁶, podczas gdy odsetek

²¹ Zob. szerzej również Z. Kmiecik, J. Wegner [w:] M. Wojtuń, Z. Kmiecik, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 14 i przywołana tam literatura.

²² Choć często współkorzystający z infrastruktury technicznej podmiotu trzeciego, np. wójt korzystający z infrastruktury platformy ePUAP.

²³ Brak elementu uwierzytelnienia.

²⁴ Tak też M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] K. Czaplicki et al., *Doręczenia elektroniczne...* Według deklaracji rządu tworzony jest tzw. Portal 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 obywatelom. Zob. *E-usługi w administracji*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi> (18.06.2023). Powyższe stanowić ma formę przeciwdziałania tzw. zjawisku fragmentaryzacji.

²⁵ M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] K. Czaplicki et al., *Doręczenia elektroniczne...*

²⁶ Wyszukaj: „odsetek osób korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną” w: Dziedziczne Bazy Wiedzy, <https://dbw.stat.gov.pl/baza-danych> (18.06.2023).

przedsiębiorców korzystających z usług e-administracji wyniósł odpowiednio w 2016 r. 94,6%; w 2017 – 95,10%; a w 2018 – 95,7%²⁷.

2.3. Wykluczenie cyfrowe

Pojęcie wykluczenia cyfrowego odnosi się do braku dostępu do technik informatycznych, przy czym zjawisko to ma wymiar nie tylko materialny, przejawiający się w postaci braku środków finansowych niezbędnych do zakupu sprzętu, oprogramowania oraz opłacenia usług z tym związanych (np. kosztów dostawy usług internetowych), ale także wymiar behawioralny, ujmowany jako brak umiejętności obsługi narzędzi informatycznych²⁸. Jako nie mniej ważny jawi się również wymiar wolicjonalny, czyli związany z barierami mentalnymi i niechęcią wobec nowych technologii²⁹, w szczególności w kontekście prawnych mechanizmów ich anihilacji, tj. dodatkowych przywilejów, bądź skrajnie – przymusu faktycznego lub prawnego korzystania z narzędzi informatycznych.

Zjawisko wykluczenia cyfrowego stanowi zatem fenomen socjologiczny, a jego występowanie potwierdzone jest danymi empirycznymi. Co więcej, potwierdzonym empirycznie faktem jest również zależność między wiekiem a poziomem wykluczenia cyfrowego w ujęciu globalnym. W niniejszym opracowaniu odniesiono się do wyników badań Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) z 2022 r.³⁰, których przedmiotem było korzystanie z internetu. Wyniki tych badań wykazują relewantność dla przedmiotu niniejszego opracowania w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony potwierdzono, iż wiek stanowi zmienną kluczową dla oceny występowania zjawiska wykluczenia cyfrowego. Z drugiej strony badanie dotyczyło korzystania z internetu, z kolei prekoncją korzystania usług e-administracji jest nie tylko posiadanie sprzętu, ale i dostępu do internetu oraz umiejętność korzystania z niego. W badaniu tym wykazano więc, że:

[...] obecność online zależy przede wszystkim od wieku, a wśród starszych respondentów również od poziomu wykształcenia. Korzystanie z Internetu jest powszechne wśród osób poniżej 35 roku życia, a także niemal powszechne wśród badanych mających od 35 do 44 lat. Do grona internautów zalicza się ogromna większość ankietowanych mających od 45 do 54 lat i dwie trzecie w wieku 55–64 lata. Wśród osób starszych użytkownicy Internetu

²⁷ Wyszukaj: „odsetek przedsiębiorstw korzystających z e-administracji” w: Dziedziny Bazy...

²⁸ Por. np. W. Tomczyńska, *Digital exclusion – definicje, przyczyny, przeciwdziałanie*, „Adeptus” 2017, nr 10, s. 4.

²⁹ Por. w tym duchu *ibidem*.

³⁰ *Korzystanie z internetu w 2022 roku*, oprac. M. Feliksiak, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 77, *passim*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_077_22.PDF (17.06.2023).

stanowią mniejszość: dwie piąte wśród mających od 65 do 74 lat i około jednej piątej wśród najstarszych³¹.

Z wyników badań wynika zatem, że wśród grupy wiekowej 55-64 lat – tj. w grupie osób, w której część znajduje się jeszcze w wieku produkcyjnym, a część ma status osoby starszej – z internetu korzysta 65% osób (35% nie korzysta z internetu), natomiast:

- a) wśród osób w wieku 65-74 lat jest to 41% (59% nie korzysta z internetu);
- b) wśród osób w wieku 75 lat i powyżej jest to 22% (78% nie korzysta z internetu).

Z kolei z wyników badania wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ITC) w gospodarstwach domowych z 2021 r. wynika, że z internetu korzystało 57,6% osób w wieku 60-74 lata (58,2% kobiet i 56,9% mężczyzn)³². Oba badania potwierdzają zatem występowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego u osób starszych.

3. Postawy wobec regulacji normatywnych konstytuujących e-usługi w administracji

Skoro wykluczenie cyfrowe osób starszych jest faktem potwierdzonym empirycznie, to przyjdzie nam podjąć próbę zarysowania ram prawnych regulacji normatywnych statuujących przymus prawny korzystania z usług e-administracji, w tym w szczególności ustalenie, czy dopuszczalne w świetle obowiązujących standardów prawnych byłoby kreowanie przez ustawodawcę procedur administracyjnych w całości elektronicznych, a zatem wyłączających możliwość złożenia określonych oświadczeń czy wniosków w formie pisma utrwalonego w postaci papierowej lub składanych ustnie do protokołu.

Punktem wyjścia dalszych analiz będzie stwierdzenie, że okoliczność korzystania 57,6% osób starszych z internetu nie oznacza *per se*, iż aktywność ta obejmuje kontakty z organami administracji publicznej³³, a jedynie to, że potencjalnie podmioty te cechują się zdolnością do takich kontaktów, dysponują bowiem infrastrukturą techniczną oraz dostępem do internetu oraz potrafią z niego korzystać. Potwierdzają to wyniki badań GUS z 2021 r., w świetle których z możliwości e-kontakt z administracją publiczną skorzystała mniej niż połowa osób cechujących się zdolnością w tym obszarze. Z badań tych wynika bowiem, że w 2021 r. jedynie 21,8% osób w wieku 60-74 lat korzystało

³¹ *Ibidem*, s. 22.

³² Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r.*, Warszawa–Białystok 2022, s. 64, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2021-roku,2,4.html> (18.06.2023).

³³ Aktywność w internecie może bowiem polegać na oglądaniu filmów lub korzystaniu z komunikatorów internetowych czy z mediów społecznościowych dla celów prywatnych.

z usług administracji publicznej świadczonych przez internet. Dla porównania – wśród osób młodszych (tj. w wieku 16-59 lat) już ponad połowa wybrała tę formę kontaktu z administracją publiczną (56,2%).

Analizując przedmiotowe zagadnienie, wzbogacono perspektywę prawną o dodatkowy element, a zatem próbę oceny tzw. postawy wobec prawa. Chodzi tu o postawę osób starszych, szczególnie tych wykluczonych cyfrowo, względem regulacji normatywnych obejmujących e-usługi w administracji. Umożliwi to ustalenie nie tylko granic prawnych, ale również realnych barier, przed którymi staną osoby starsze w obliczu przymusowej cyfryzacji, a w ślad za tym również ocenę, czy wprowadzenie przymusu cyfryzacji, np. w jurysdykcji administracyjnej, stanowiłoby przejaw dyskryminacji pośredniej ze względu na kryterium wieku, a zatem stanu, gdy prawo wprowadzie nieuzasadnionego i kwalifikowanego zróżnicowania wprost nie przewiduje, jednak nie zapobiega powstaniu sytuacji faktycznej, w której takie zróżnicowanie występuje³⁴. W ujęciu strukturalnym postawa wobec prawa stanowi połączenie trzech elementów³⁵, a mianowicie:

- a) wiedzy o normach prawnych – element poznawczy;
- b) oceny przedmiotu postawy – element emocjonalno-oceniający (afektywny);
- c) gotowości, czyli dyspozycji do określonego zachowania się wobec przedmiotu postawy – element behawioralny³⁶.

Elementy te zostaną kolejno omówione poniżej.

3.1. Element poznawczy

Z badań empirycznych wynika, że aby przeczytać wszystkie nowe regulacje normatywne z 2022 r., trzeba poświęcić na ten cel blisko 2 godziny i 10 minut każdego dnia roboczego, a liczba stron maszynopisu aktów prawnych, które w ciągu roku przeczytać powinien „modelowy” przedsiębiorca czy obywatel, jeśli chciałby na bieżąco śledzić zmiany stanu prawnego w Polsce³⁷, wynosi 17 695. Wiedza obejmująca treści regulacji normatywnych w zakresie e-administracji przyjmuje z kolei postać fragmentaryczną i jest wynikiem tzw. rolowej zmienności prawa, a zatem uzależniona jest od roli, jaką

³⁴ P. Tuleja, [w:] P. Czarny et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 32.

³⁵ A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 192, *Seria Akademicka*.

³⁶ *Ibidem*, s. 192.

³⁷ *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, edycja 2023, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RAPORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf> (22.06.2023).

odgrywamy w życiu społecznym³⁸. Wskazać przy tym należy, że z wiekiem ról tych jest coraz mniej, szczególnie w obszarze aktywności zawodowej, co łączone jest z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. W gronie osób starszych najliczniejszą grupę stanowią bowiem osoby nieaktywne zawodowo, głównie te, które opuściły rynek pracy z powodu przejścia na emeryturę – zgodnie z wynikami Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) w 2021 r. liczba osób biernych zawodowo w wieku 60-89 lat wyniosła 7,8 mln, co stanowiło 84,4% populacji osób w tym wieku³⁹.

Należy również zwrócić uwagę, że budowanie e-administracji jest wprawdzie procesem rozłożonym w czasie, jednakże ma on charakter stosunkowo dynamiczny, co stanowi pokłosie dynamicznego charakteru postępu technologicznego *per se*. Efektem sekwencyjnego budowania e-administracji i równoległego dynamicznego postępu technologicznego jest nie tylko zmienność przepisów prawa⁴⁰, lecz również techniczny charakter regulacji normatywnych⁴¹. Okoliczności te nie ułatwiają treściowego zapoznania się z regulacjami prawnymi ani tym bardziej ich zrozumienia. Nie sposób również nie zwrócić uwagi na polską specyfikę e-administracji, przejawiającą się we fragmentaryzacji jej infrastruktury. Jak już wspomniano, zjawisko to polega na tym, że różne organy administracji publicznej dysponują różnymi platformami do świadczenia e-usług, skutkiem czego jest multiplikacja regulacji normatywnych, co również nie ułatwia absorpcji ich treści.

Mając na względzie powyższe okoliczności, można zatem przypuszczać, że poziom wiedzy w zakresie przedmiotu postawy nie byłby wystarczająco wysoki do tego, aby normy te zostały należycie wykonane przez jednostkę.

3.2. Element afektywny

Element afektywny jest czynnikiem konstytuującym postawę i wyraża się m.in. w aprobachie lub dezaprobachie wobec przedmiotu podstawy, tu np. regulacji normatywnej

³⁸ A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa...*, s. 192.

³⁹ Zob. Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób...*

⁴⁰ Tak też M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] K. Czaplicki et al., *Doręczenia elektroniczne...*

⁴¹ Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Problematyka powyższa stanowi wyzwanie dla prawodawcy. Wynika to z zaakcentowanych już wymogów zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych obywatelom, jak i potrzeby modernizacji działalności administracji (odpowiednio wymiaru sprawiedliwości). Trudność tej materii wiąże się z progresywnością zjawiska cyfryzacji in genere, jak i jej techniczną proveniencją. Dlatego wśród regulacji dotyczących informatyzacji wyróżnia się przepisy o charakterze procesowym, najczęściej rozszerzające na postać elektroniczną unormowania dotyczące określonej instytucji procesowej ujętej kodeksowo (np. podania, skargi, pełnomocnictwa, w tym także doręczeń), oraz przepisy techniczne, do których przepisy procesowe odsyłają bezpośrednio bądź pośrednio” (*ibidem*).

statuującej przymus cyfryzacji w ramach postępowania administracyjnego⁴². Czynnikiem determinującym element afektywny w budowaniu postaw względem e-administracji jest wiele⁴³, jednakże z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania ograniczono się do jednego, acz wiodącego, tj. zaufania⁴⁴. Brak zaufania nie tylko do infrastruktury technicznej, lecz przede wszystkim do organów władzy publicznej definiowany jest niemal jednolicie w literaturze jako zidentyfikowana bariera rozwoju e-usług w administracji.

Zaufanie w ujęciu przedmiotowym, tj. do infrastruktury technicznej, zdaje się współdeterminowane przez element poznawczy – oceny i emocje zależą od tego, jak rozległą wiedzę posiadamy o przedmiocie postawy i czy wiedza ta odpowiada stanowi rzeczywistemu⁴⁵. Brak wystarczającej wiedzy technicznej o zasadach działania narzędzi informatycznych połączony z brakiem zrozumienia treści regulacji normatywnej w jej aspekcie technicznym nasilać może erozję zaufania.

Podobnie oceniać należy zaufanie w ujęciu podmiotowym, tj. rozumiane jako zaufanie obywateli do organów władzy publicznej. Warto wskazać, że na poziomie konstytucyjnym zaufanie do organów władzy publicznej stanowi wartość normatywną, wyodrębniono je bowiem jako wartość prawnie relewantną w postaci zasady pochodnej drugiego stopnia z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada ta odnosi się przy tym nie tylko do stanowienia prawa, lecz również jego stosowania. W odniesieniu do pierwszego ze wskazanych obszarów wskazuje się, że powyższe nie oznacza bynajmniej zakazu zmiany stanu prawnego, który pogarsza sytuację prawną jednostki, granicą jednak jest to, by wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego⁴⁶. Z kolei w drugim obszarze podkreśla się, że cały proces stosowania prawa, począwszy od wykładni przepisów, powinien odbywać się w zgodności z tą

⁴² A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa...*, s. 193.

⁴³ Zob. szerzej J. Ejdyś, *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018, s. 34 i n.

⁴⁴ Zob. np. S.E. Colesca, *Understanding Trust in e-Government*, „Engineering Economics” 2009, vol. 63, no. 3; R. Santa, J.B. MacDonald, M. Ferrer, *The Role of Trust in e-Government Effectiveness, Operational Effectiveness and User Satisfaction: Lessons from Saudi Arabia in e-G2B*, „Government Information Quarterly” 2019, vol. 36, no. 1.

⁴⁵ A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa...*, s. 194.

⁴⁶ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2016, art. 2 i przywołane tam orzecznictwo; zob. również: J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, t. 42, s. 169-188; M. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25, nr 1, s. 59-76.

zasadą⁴⁷. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotu rozważań, wypada zauważyć, że z jednej strony doświadczamy braku stabilności prawa i wysokiego poziomu jego zmienności, co stanowi wynik nie tylko dynamicznego postępu technologicznego, ale i niejednokrotnie niskiego poziomu techniki legislacyjnej⁴⁸. Z drugiej strony stajemy w obliczu potwierdzonego empirycznie kryzysu zaufania do organów władzy publicznej w Polsce *per se*⁴⁹. Z badań CBOS wynika bowiem, że w stosunku do roku 2020, w mniejszym lub większym stopniu, spadło zaufanie do wszystkich instytucji uwzględnionych w sondażu⁵⁰. Na podstawie odpowiedzi na pytania o stosunek do poszczególnych instytucji stworzony został przez CBOS syntetyczny wskaźnik zaufania w sferze publicznej. Średnia wartość tego wskaźnika wynosi 6,19 – to oznacza, że przeciętny Polak ufa mniej niż co drugiej instytucji, o którą pytano w badaniu⁵¹. Z punktu widzenia niniejszego opracowania uwagę zwrócić należy na zaufanie do organów administracji publicznej, a to kształtuje się w sposób następujący: zaufanie do urzędników administracji publicznej deklaruje 53% (brak zaufania – 35%; „trudno powiedzieć” – 12%)⁵².

3.3. Element behawioralny

Element behawioralny rozumiany jest jako dyspozycja do określonego zachowania się, a zatem na gruncie niniejszych analiz – wykorzystania e-usługi w administracji zgodnie z treścią regulacji normatywnej. Należy zaznaczyć przy tym, że dyspozycja zdeterminowana jest dostępnością użytkowania e-usług, którą ujmować możemy jako „4 razy A”: *affordability*, *availability*, *ability* i *accessibility*.

Po pierwsze chodzi o dostępność w znaczeniu materialnym (*affordability*), a zatem taką, którą wiązać będziemy z wymiarem materialnym zjawiska wykluczenia cyfrowego, przejawiającym się w postaci braku środków finansowych niezbędnych do zakupu sprzętu, oprogramowania oraz opłacenia usług z tym związanych (np. kosztów dostawy usług internetowych). Nie mniej ważna jest dostępność sieci internetowej (*availabili-*

⁴⁷ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 2 i przywołane tam orzecznictwo.

⁴⁸ Co osłabia autorytet „racjonalnego ustawodawcy”.

⁴⁹ *Zaufanie społeczne*, oprac. M. Omyła-Rudzka, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 37, *passim*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_037_22.PDF (17.06.2023).

⁵⁰ *Ibidem*, s. 9. Przedmiotem sondażu były następujące instytucje: wojsko, NATO, policja, władze lokalne miasta/gminy, Unia Europejska, urzędnicy administracji publicznej, RPO, prezydent, sądy, rząd, media, sejm i senat, Trybunał Konstytucyjny, partie polityczne.

⁵¹ *Ibidem*, s. 11.

⁵² *Ibidem*, s. 10. Natomiast zaufanie do sądów deklaruje zaledwie 33% ankietowanych.

ty). W 2022 r. w Polsce 92,6% ogółu gospodarstw domowych miało w domu dostęp do wysokiej jakości łącza internetowego, tj. dostęp szerokopasmowy⁵³. Z badań GUS wynika, że łącznie w 2022 r. dostęp do internetu miało 93,3% gospodarstw domowych, brak jednak szczegółowych danych o poszczególnych grupach wiekowych⁵⁴. Niemniej jednak dane te w wymiarze globalnym ukazują, że dostęp do infrastruktury zapewniony jest na poziomie wysokim.

Trzecia płaszczyzna ma wymiar kompetencyjny, chodzi zatem o zdolność (*ability*) obsługi narzędzi informatycznych. Z badań GUS z 2022 r. wyłania się powiązanie między wiekiem a poziomem zdolności cyfrowych, polegające na tym, że u osób starszych poziom tych kompetencji jest zdecydowanie niższy⁵⁵.

Ostatnia z płaszczyzn ma z kolei wymiar normatywny, odnosi się bowiem do dostępności w rozumieniu prawnym, tj. dostępności cyfrowej w rozumieniu Ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁵⁶. Wprawdzie, jak zastrzeżono w uwagach terminologicznych, nie każda osoba starsza jest osobą z niepełnosprawnością lub osobą ze szczególnymi potrzebami, jednakże wraz z wiekiem liczba barier, których doświadczamy, w tym w środowisku cyfrowym, rośnie. Wspomniana ustawa reguluje wymagania dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (art. 1 i 2 u.o.d.c.). Artykuł 5 u.o.d.c. stanowi, że podmiot publiczny zapewnia dostępność cyfrową przez spełnienie przez jego stronę internetową, zarządzane elementy strony internetowej, jego aplikację mobilną lub zarządzane elementy aplikacji mobilnej wymagań określonych w załączniku do ustawy. Natomiast dostępność cyfrowa strony internetowej i aplikacji mobilnej polega na zapewnieniu ich funkcjonalności, kompatybilności, postrzegalności i zrozumiałości. Wymagania określone w załączniku do ustawy uznaje się za spełnione, gdy podmiot publiczny zapewnia dostępność cyfrową z uwzględnieniem wymagań określonych w pkt 9-11 Polskiej Normy wprowadzającej normę ETSI EN 301 549 V3.2.1:2021. Warto przy tym podkreślić, że wymagania dostępności cyfrowej witryn internetowych są korzystne i ułatwiają użytkowanie witryn internetowych również przez użytkowników, którzy nie wykazują szczególnych potrzeb.

⁵³ Główny Urząd Statystyczny, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 roku*, Warszawa-Szczecin 2022, s. 110, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/16/1/si_2022_003.pdf (22.06.2023).

⁵⁴ *Ibidem*, s. 107.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 127.

⁵⁶ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 82 [dalej: u.o.d.c.].

W 2020 i 2021 r. dokonano monitoringu stron internetowych podmiotów publicznych według wskazanych powyżej kryteriów. Przebadano 962 strony internetowe i 15 aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, przy czym żadna z monitorowanych stron internetowych i aplikacji mobilnych nie była w pełni zgodna z ustawą o dostępności cyfrowej. W przypadku stron internetowych 961 uznano za częściowo zgodne, a jedną – za niezgodną z tą ustawą. W przypadku aplikacji mobilnych było to odpowiednio 13 częściowo zgodnych i 2 niezgodne z tą ustawą⁵⁷.

3.4. Postawa osób starszych wobec regulacji normatywnych przymusowej cyfryzacji

Dane, którymi dysponujemy, dają podstawy przypuszczać, że przymusowa cyfryzacja zagrożona jest postawą „oportunistyczną”, której źródła upatrywać należy w barierach faktycznych w wypełnieniu treści regulacji normatywnej. Z uwagi na powiązanie występowania bariery z kryterium wieku mówić możemy o zagrożeniu zjawiskiem dyskryminacji pośredniej, której skutkiem byłoby wykluczenie z określonej części życia społecznego osób starszych, w tym ograniczenie ich produktywności.

4. Model polski cyfryzacji administracji – zachęta czy przymus?

Z mechanizmem zachęty mamy do czynienia wtedy, gdy podmioty dokonujące określonych czynności urzędowych za pośrednictwem narzędzi informatycznych uzyskują „korzyść” w sposób bezpośredni (np. szybszy zwrot nadpłaty podatku dochodowego) lub pośredni (np. szybsze załatwienie sprawy administracyjnej). Z kolei z mechanizmem przymusu mamy do czynienia nie tylko wówczas, gdy skorzystanie z e-usługi jest prawnym obowiązkiem danego podmiotu, lecz również wtedy, gdy jest jedynym sposobem na załatwienie danej sprawy. W polskim systemie prawnym występowanie takich regulacji należało do tej pory do rzadkości. Jeżeli elementy przymusowej cyfryzacji się pojawiały, to dotyczyły one nie tyle zainicjowania postępowania administracyjnego czy dokonywania w jego ramach czynności procesowych, co obowiązku utworzenia „cyfrowej tożsamości”. Chodzi tu przede wszystkim o obowiązek posiadania profilu na PUE przez przedsiębiorców. Artykuł 47b ust. 1 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁸ stanowi, że płatnik składek jest obowią-

⁵⁷ Zob. *Monitoring 2021 r.*, <https://www.gov.pl/web/dostepnosc-cyfrowa/monitoring-2021-r> (17.06.2023).

⁵⁸ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998, nr 137, poz. 887 [dalej: s.u.s.].

zany założyć profil informacyjny w systemie teleinformatycznym Zakładu. Cyfrowe tożsamości dotyczy również obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych⁵⁹, w tym m.in. przez przedsiębiorców wpisanych do CEiDG⁶⁰, przy czym na skutek interwencji prawodawczych i zmiany przepisów intertemporalnych przepis ten, mimo iż obowiązuje, to nie jest jeszcze stosowany. Wspólnym mianownikiem powołanych powyżej przykładów jest legitymowanie się statusem przedsiębiorcy⁶¹, przy czym tak kwalifikować będziemy nie tylko osobę prawną (np. dużą spółkę akcyjną), lecz również osobę fizyczną prowadzącą indywidualną działalność gospodarczą. Oznacza to, że w świetle obowiązującego prawa nie ma możliwości zgodnego z prawem prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby wykluczone cyfrowo, chyba że uzyskają wsparcie podmiotów zewnętrznych, w tym profesjonalnych pełnomocników czy księgowych⁶².

Niestety polski ustawodawca w „przymusowej cyfryzacji” poszedł o krok dalej. Chodzi tu o tzw. świadczenie wspierające uregulowane Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym⁶³. Zarówno złożenie wniosku o jego przyznanie wraz z niezbędną dokumentacją, jak również wzajemna komunikacja z organami administracji publicznej odbywać się mogą wyłącznie w postaci elektronicznej (art. 11-12 u.o.s.w.). Regulacja ta jest bardziej kontrowersyjna, jeżeli spostrzeżemy, że beneficjentami wskazanego świadczenia są osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby starsze. Ustawodawca próbował złagodzić wprowadzony rygoryzm procesowy w art. 11 ust. 3 u.o.s.w., stanowiąc, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie porozumienia, może zapewnić dostęp do środków technicznych umożliwiających złożenie wniosku i załączników oraz zapewnić pomoc przy wnoszeniu tych dokumentów w miejscu

⁵⁹ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2020, poz. 2320.

⁶⁰ To jest podmiot niepubliczny wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, o której mowa w art. 2 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, Dz.U. 2022, poz. 541. Należy jednak podkreślić, że obowiązek ten nie wszedł jeszcze w życie, a to za sprawą regulacji intertemporalnej z art. 155 ust. 10 pkt 1a ustawy o doręczeniach elektronicznych.

⁶¹ I/lub przedstawiciela zawodu zaufania publicznego w przypadku ustawy o doręczeniach elektronicznych.

⁶² Ponadto przymus cyfryzacji w obrocie profesjonalnym wtórnie wyklucza osoby starsze jako pracowników tych podmiotów. Problem ten pojawił się np. w związku z wprowadzeniem e-recept. Pomimo wprowadzenia instytucji asystenta medycznego wykluczeni cyfrowo starsi lekarze tracą na atrakcyjności na rynku pracy pomimo wysokich kwalifikacji zawodowych, co powoduje utratę ich potencjału. Zob. szerzej na temat e-recept i wykluczenia cyfrowego, ale u pacjentów: M. Kwiatkowska, *E-recepta a wykluczenie cyfrowe – wokół potrzeby tworzenia rozwiązań prawnych*, „Horyzonty Polityki” 2022, vol. 13, nr 42, s. 55-69.

⁶³ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym, Dz.U. 2023, poz. 1429 [dalej: u.o.s.w.].

innym niż siedziba, oddział lub wyznaczona jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Z przepisu tego wynika jednak nie tyle imperatyw udzielenia wsparcia przez ZUS, co jego dyskrecyjne uprawnienie. W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawodawca wskazał, że wzorem dla tego rozwiązania są funkcjonujące już przepisy w ramach programów „Dobry start”, „Rodzina 500+” oraz regulacje dotyczące rodzinnego kapitału opiekuńczego. Również w ramach wspomnianych programów prawodawca nie przewidywał innej formy doręczania wszelkiego rodzaju pism (w tym decyzji o odmowie przyznania, uchyleniu decyzji, zmianie decyzji oraz decyzji o nie-należnie pobranym świadczeniu) niż forma elektroniczna⁶⁴. Warto jednak spostrzec, że świadczenia te adresowane są do osób w wieku produkcyjnym wychowujących dzieci, a nie osób o szczególnych potrzebach, w tym tych wynikających z wieku, stąd decyzję ustawodawcy w zakresie tym uznać należy za nieuzasadnioną.

Powyższe rozwiązania normatywne pozostają w sprzeczności m.in. z tzw. deklaracją tallińską⁶⁵, w której przyjęto tzw. zasadę domyślnej cyfrowości, inkluzywności i dostępności, a zatem: zapewnienia obywatelom i przedsiębiorstwom możliwości wyboru cyfrowego kontaktu z administracją publiczną; ograniczenie zbędnej interakcji interesantów z organami administracji oraz rozwijanie umiejętności cyfrowych w społeczeństwie.

Rozwiązaniem pośrednim jest względny przymus cyfryzacji, którego istota polega na możliwości odstąpienia od formy elektronicznej w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Ciężar wykazania takich okoliczności spoczywa na stronie takiego postępowania. Przykładem takiego rozwiązania jest m.in. postępowanie w przedmiocie uzyskania dokumentu poświadczającego stosowanie ustawodawstwa krajowego w zakresie zabezpieczenia społecznego. Wniosek w tym przedmiocie zgłaszany jest do ZUS w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo z wykorzystaniem sposobu potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych udostępnionego bezpłatnie przez Zakład w systemie teleinformatycznym, natomiast odmowa jego wydania następuje w formie decyzji administracyjnej (art. 83e ust. 1 i ust. 3 s.u.s.). Zgodnie natomiast z art. 83e ust. 4 s.u.s. w szczególnie uzasadnionych przypadkach wniosek,

⁶⁴ Rządowy projekt ustawy o świadczeniu wspierającym, Druk sejmowy nr 3130.

⁶⁵ *Deklaracja ministerialna w sprawie administracji elektronicznej podpisana w Tallinie, Estonia, dnia 6 października 2017 r. na spotkaniu ministerialnym państw Unii Europejskiej i Europejskiej Strefy Wolnego Handlu w czasie Estońskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, <https://www.gov.pl/attachment/7b12f088-db6e-4731-9424-ff3073b3aa14> (23.06.2023). Zob. szerzej: *Deklaracja tallińska w sprawie e-administracji*, <https://www.gov.pl/web/ia/deklaracja-tallinska-w-sprawie-e-administracji> (2.01.2024).

o którym mowa w ust. 1, może zostać złożony w postaci papierowej. Podobne rozwiązanie przewiduje art. 47a ust. 1 s.u.s. który stanowi, że płatnicy składek są obowiązani przekazywać zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, imienne raporty miesięczne oraz inne dokumenty niezbędne do prowadzenia kont płatników składek i kont ubezpieczonych oraz korekty tych dokumentów poprzez transmisję danych w formie dokumentu elektronicznego z oprogramowania, którego zgodność z wymaganiami określonymi przez Zakład na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 lit. a Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁶⁶ została potwierdzona w sposób określony w art. 21 i art. 22 tej ustawy, lub za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego przez Zakład⁶⁷. Zgodnie natomiast z art. 47a ust. 3 s.u.s. w uzasadnionych przypadkach Zakład może upoważnić płatnika składek rozliczającego składki za więcej niż pięć osób do przekazywania dokumentów, o których mowa w art. 47a ust. 1 s.u.s., w formie dokumentu pisemnego według ustalonego wzoru albo w formie wydruku, albo na informatycznych nośnikach danych, z oprogramowania, o którym mowa w art. 47a ust. 1 s.u.s.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza ukazała, że to nie braki w zakresie dostępu do infrastruktury informatycznej stanowią zasadniczą przyczynę wykluczenia cyfrowego oraz unikania korzystania z usług e-administracji publicznej przez osoby starsze. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać bowiem należy przede wszystkim: brak umiejętności korzystania z infrastruktury, brak zaufania do tej infrastruktury, jak również brak zaufania do organów władzy publicznej znajdujących się po „drugiej stronie” e-usługi. Brak zaufania wydaje się silnie powiązany jako element afektywny z indywidualnymi preferencjami danej osoby, co winno zostać poszanowane przez organy władzy publicznej – zaufanie można co najwyżej wzbudzać i chronić, nigdy zaś wymuszać. Wszędzie tam, gdzie władza publiczna występuje z pozycji silniejszego względem jednostki, co stanowi pokłosie władczego występowania w imieniu państwa, tam szczególnego znaczenia nabiera zaprojektowanie przestrzeni normatywnej, w której jednostka ta zostaje ulokowana. Chodzi w szczególności o to, aby pomimo swojej słabszej pozycji

⁶⁶ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565.

⁶⁷ Zgodnie z art. 47a ust. 1 s.u.s. płatnicy składek rozliczający składki nie więcej niż za pięć osób mogą przekazywać dokumenty, o których mowa w ust. 1, w formie dokumentu pisemnego według ustalonego wzoru albo w formie wydruku z oprogramowania, o którym mowa w ust. 1.

miała nie tylko zagwarantowane środki ochrony prawnej, ale również, aby działania wobec niej podejmowane były transparentne, przewidywalne i zgodne z prawem, a w konsekwencji budzące zaufanie do organów władzy publicznej, przez które zostały podjęte. Niedopuszczalne jest zatem stanowienie przepisów rażąco niesprawiedliwych, a za takie rozwiązania należałoby z kolei uznać przepisy statuujące przymus cyfryzacji w obliczu przedstawionych danych empirycznych potwierdzających występowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego i realnej bariery w ich wykonywaniu. Stanowiłoby to dyskryminację pośrednią, kreowałoby bowiem sytuację faktyczną, w której dochodzi do nieuzasadnionego zróżnicowania osób starszych wykluczonych cyfrowo. W przyszłości, tj. wtedy, gdy zjawisko wykluczenia cyfrowego zostałoby wyeliminowane, powrócić przyjdzie do oceny, czy tylko forma cyfrowa kontaktów z administracją publiczną będzie tą właściwą, czy może dyskurs ogniskować się będzie wówczas wokół publicznego prawa podmiotowego do kontaktu z człowiekiem? Obecnie nie ma jednak miejsca w przestrzeni publicznej na wartościowanie ujemne postaw ambiwalentnych względem cyfryzacji, jest to bowiem autonomiczny wybór każdej jednostki. Przymusowa cyfryzacja wydaje się nie do pogodzenia z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z godnością człowieka i zasadą równości. Państwo swą polityką w zakresie cyfryzacji winno co najwyżej zachęcać i motywować, nigdy zaś przymuszać do rozwiązań cyfrowych, gdyż to prowadzi do wtórnego wykluczenia osób już wykluczonych cyfrowo z kolejnych obszarów aktywności społecznej.

Bibliografia

- Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, edycja 2023, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RA-PORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf>.
- Błazewski M., *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2016, s. 262-263.
- Cebera A., *Podwójny reżim prawny „dorczeń elektronicznych” sensu largo w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym*, [w druku].
- Colea S.E., *Understanding Trust in e-Government*, „Engineering Economics” 2009, vol. 63, no. 3, s. 7-15.
- Deklaracja ministerialna w sprawie administracji elektronicznej podpisana w Tallinie, Estonia, dnia 6 października 2017 r. na spotkaniu ministerialnym państw Unii Europejskiej i Europejskiej Strefy Wolnego Handlu w czasie Estońskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, <https://www.gov.pl/attachment/7b12f088-db6e-4731-9424-ff3073b3aa14>.
- Deklaracja tallińska w sprawie e-administracji*, <https://www.gov.pl/web/ia/deklaracja-tallinska-w-sprawie-e-administracji>.

- Demczuk A., *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, vol. 23, nr 2, s. 25-44.
- Dziedziny Bazy Wiedzy, <https://dbw.stat.gov.pl/baza-danych>.
- Ejdys J., *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018.
- Europe and the Global Information Society. Bangemann Report Recommendations to the European Council*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/44dad16a-937d-4cb3-be07-0022197d9459>.
- E-usługi w administracji*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi>.
- Fredvang M., Biggs S., *The Rights of Older Persons*, Melbourne 2012.
- Główny Urząd Statystyczny, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 roku*, Warszawa–Szczecin 2022, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/16/1/si_2022_003.pdf.
- Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r.*, Warszawa–Białystok 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2021-roku,2,4.html>.
- Guterman A.S., *Older Persons' Rights to Participation*, [s.l.] 2022, https://www.researchgate.net/publication/357255014_Older_Persons%27_Rights_to_Participation.
- Kmiecik Z., Wegner J., [w:] M. Wojtuń, Z. Kmiecik, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Korzystanie z internetu w 2022 roku*, oprac. M. Feliksiak, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 77, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_077_22.PDF.
- Kozień A., *Wolność jednostki w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym w dobie cyfryzacji i digitalizacji*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, M. Szewczyk, M. Kruś, L. Staniszevska (red.), Warszawa 2022, s. 319-331.
- Kwiatkowska M., *E-recepta a wykluczenie cyfrowe – wokół potrzeby tworzenia rozwiązań prawnych*, „Horyzonty Polityki” 2022, vol. 13, nr 42, s. 55-69, <https://doi.org/10.35765/hp.2163>.
- Łuszczynska M., *Prawa osób starszych a zjawisko marginalizacji społecznej*, „Praca Socjalna” 2019, vol. 34, nr 5, s. 127-153, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7261>.
- Malarewicz-Jakubów A., *Starość jako zjawisko demograficzne w polityce państwa*, [w:] A. Malarewicz-Jakubów, *Wsparcie prawne osób starszych*, Warszawa 2017, LEX/el.
- Mikołajczyk B., *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa 2012.
- Monitoring 2021 r.*, <https://www.gov.pl/web/dostepnosc-cyfrowa/monitoring-2021-r>.
- Ongoing process*, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/ongoing-process>.
- Pieniążek A., Stefaniuk M., *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, *Seria Akademicka*.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.
- Posłajko R., *Rozwój europejskiej polityki cyfrowej*, „Poliarchia” 2014, vol. 2, nr 2, s. 37-61, <https://doi.org/10.12797/Poliarchia.02.2014.02.03>.
- Sandorski J., Zbaraszewska A., *Standardy ochrony osób starszych i niepełnosprawnych w orzecznictwie międzynarodowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, t. 42, nr 2, s. 155-192.
- Santa R., MacDonald J.B., Ferrer M., *The Role of Trust in e-Government Effectiveness, Operational Effectiveness and User Satisfaction: Lessons from Saudi Arabia in e-G2B*, „Government Information Quarterly” 2019, vol. 36, no. 1, s. 39-50, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.007>.

- Stefaniuk M., *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25, nr 1, s. 59-75, <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2016.25.1.59>.
- Tang K.-L., Lee J.-J., *Global Social Justice for Older People: The Case for an International Convention on the Rights of Older People*, „The British Journal of Social Work” 2006, vol. 36, no. 7, s. 1135-1150, <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch395>.
- Tomczyńska W., *Digital exclusion – definicje, przyczyny, przeciwdziałanie*, „Adeptus” 2017, nr 10, <https://doi.org/10.11649/a.1503>.
- Tuleja P., [w:] P. Czarny et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 32.
- Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, t. 42, s. 169-188, <https://doi.org/10.32041/PWD.4207>.
- Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] K. Czaplicki et al., *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Zaufanie społeczne*, oprac. M. Omyła-Rudzka, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 37, *passim*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_037_22.PDF.
- Zubik M., Sokolewicz W., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2016, art. 2.

Niniejsza monografia powstała jako trzecia w serii 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+”.

Przedstawia ona analizę wdrożenia i funkcjonowania cyfrowych usług publicznych w Polsce i w Europie ze szczególnym uwzględnieniem związanych z tym wyzwań. Dotyczą one m.in. rozwoju infrastruktury teleinformatycznej, zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu oraz zapewniania ochrony prywatności i bezpieczeństwa obywatelom.

Książka adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim oraz do praktyków w wymienionych dziedzinach. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę czytelników na temat cyfryzacji usług publicznych oraz zachęci środowisko naukowe do dalszych badań w tym zakresie.

This monograph is the third in the Krakow series of Jean Monnet Research Papers and was written as part of the Jean Monnet Module project, carried out by the Chair of European Law at the Jagiellonian University, “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 digital public services in Poland and Europe with a particular focus on the challenges involved. These include the development of ICT infrastructure, preventing digital exclusion and ensuring privacy and security of citizens.

The monograph is addressed to researchers in administration, administrative and European law as well as to practitioners in the mentioned fields. We hope the publication will broaden the readers' knowledge of the digitization of public services and encourage the scientific community to further research in this area.



<https://akademicka.pl>

