

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

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

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers



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

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

Krakow Jean Monnet Research Papers

2

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

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa



Kraków 2023

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

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

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

© Copyright by individual authors, 2023

Recenzja: dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP

Opracowanie redakcyjne: Joanna Cieślik, Anna Sekułowicz

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

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

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

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



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

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

Księgarnia internetowa: akademicka.pl

SPIS TREŚCI | TABLE OF CONTENTS

Słowo wstępne..... 7

CZĘŚĆ I

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

PART I

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

PIOTR RUCZKOWSKI

Aksjologia e-administracji – w kierunku administracji inkluzywnej 15

ONDREJ MITAL

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

JAKUB KOZŁOWSKI

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

TOMASZ PODLEŚNY

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

RENATA ŚLIWA

Stakeholder Engagement in Government Regulatory Initiatives 79

CZĘŚĆ II

**OBYWATEL W CENTRUM CYFRYZACJI
POLSKIEJ ADMINISTRACJI**

PART II

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

MARTA GRABOWSKA

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

AGNIESZKA ZIÓŁKOWSKA

Wrażliwość społeczna władzy w kontekście dostępności cyfrowej
administracji publicznej 119

MARCIN ADAMCZYK

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

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

CZĘŚĆ III	PART III
ZORIENTOWANA NA OBYWATELA	CITIZEN-ORIENTED DIGITAL
CYFROWA ADMINISTRACJA PUBLICZNA	PUBLIC ADMINISTRATION FROM
Z PERSPEKTYWY PRAWA UNII	THE PERSPECTIVE OF EUROPEAN
EUROPEJSKIEJ	UNION LAW
INGA KAWKA	
Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich	179
ALESSIO BARTOLACELLI	
Observations on the European Requirements for the Constitution of a Company (Art. 10 Codified Directive).....	201
JACEK JAŚKIEWICZ, TOMASZ GRZYBOWSKI	
E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju	223
ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA	
Digitalisation of Criminal Justice	239

CZĘŚĆ IV	PART IV
CYFRYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	DIGITISATION OF PUBLIC
Z KORZYŚCIĄ DLA OBYWATELI	ADMINISTRATION FOR THE BENEFIT
W KRAJACH PARTNERSKICH UNII	OF CITIZENS IN THE EUROPEAN UNION'S
EUROPEJSKIEJ	PARTNER COUNTRIES
MIOMIRA KOSTIĆ	
Development of e-Government in the Context of Digital Skills and Digital Education toward the Phenomenon of Literacy/Illiteracy.....	257
ANNA RUDNIEVA, YULIIA MALOVANA	
The Image of Ukraine in the International Arena in the Minds of the Current Processes of Digital Transformation and e-Government.....	271
JULIA VOLKOVA	
The Impact of Digitalization on the Development of Public Administration Services and the Improvement of Procedures for Judicial Consideration of the Administrative Cases.....	291

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.

Pierwszoplanowy 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. Inge 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. Następnym artykułem, którego autorem jest Ondrej Mital, do-

tyczy polityki publicznej w zakresie demokratyzacji mediów społecznościowych, m.in. dzięki wykorzystaniu tworzonych 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 Sołtysińskiej 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

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

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

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

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

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

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



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-889-4



9 788381 388894